Schriften des Deutschen Vereins fur Armenpflege und ...

Deutscher Verein für Armenpflege und Wohltätigkeit

Digitized by Google

REESE LIBRARY
OF THE
UNIVERSITY OF CALIFORNIA.
Class

Digitized by Google

Digitized by Google

Schriften des deutschen Vereins

für

Armenpflege und Wohltätigkeit.

Siebenundsiebzigstes Heft.

Amerikanisches Armenwesen.

Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1906.

Digitized by Google

Amerikanisches Armenwesen.

Von

Dr. jur. E. Münsterberg.

REESE LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA

Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1906.

Digitized by Google

HV 274
.D4
v. 77

R[illegible]SE

Alle Rechte vorbehalten.

Digitized by Google

Vorwort.

In Heft 52 der Vereinsschriften habe ich zuletzt über das ausländische Armenwesen berichtet. Der Bericht umfaßte Österreich, die Schweiz, England, Nordamerika, Frankreich, Italien, Belgien, die Niederlande und Rußland. Meine Absicht, erneut über dieselben Länder zu berichten, habe ich wegen Mangel an Zeit bis heute nicht ausführen können. Im übrigen ist die von mir herausgegebene Zeitschrift für das Armenwesen, die fortlaufend auch die Vorgänge im Auslande berücksichtigt, einigermaßen in die Lücke getreten.

Um nun den Zeitpunkt einer weitern Veröffentlichung über die ausländische Bewegung nicht noch weiter hinauszuschieben, habe ich mich zu einem Teilbericht entschlossen. Das Armenwesen der Vereinigten Staaten von Nordamerika hatte ich inzwischen persönlich kennen gelernt und glaube darüber einiges sagen zu können, was Fachgenossen und Freunden charitativer Tätigkeit von Interesse ist. Welcher Anlaß mich dorthin geführt und wie ich die Aufgabe der Darstellung aufgefaßt habe, ergibt sich aus dem einleitenden Abschnitt. Ausdrücklich hervorheben möchte ich nur, daß es sich nicht um eine Darstellung des amerikanischen Systems der Armenpflege, sondern um die Betrachtung derjenigen Bestrebungen handelt, die **mir** in den charitativen Bestrebungen Amerikas besonders bedeutungsvoll erschienen.

Im übrigen knüpft die Darstellung an den Bericht von 1901 an, aus dem ich hier und da des Zusammenhanges wegen auch einiges wiederholt habe. Die Literaturnachweise befinden sich am Schlusse der Arbeit. Doch muß ich hervorheben, daß das sehr wertvolle Werk „Paupers in Almshouses“ erst nach Abschluß der Arbeit veröffentlicht worden ist, so daß ich davon für meine Darstellung keinen Gebrauch machen konnte.

Oktober 1906.

Der Verfasser.

170346

Digitized by Google

Inhaltsverzeichnis.

Seite

I. **Allgemeine Eindrücke** 1

II. **Die Einwanderung** 8

Gesetzgebung. — Umfang der Einwanderung. — Einwanderungsbehörde. — Fürsorge für die Einwandernden. — Öffentliche Erörterung der Einwanderungsfrage.

III. **Das öffentliche Armenwesen** 20

Allgemeine Grundlagen. — Übergewicht der geschlossenen Armenpflege. — Zustand der Armenhäuser.

IV. **Die Verbindung der Wohltätigkeitsbestrebungen** 39

Notwendigkeit der wechselseitigen Verständigung. — Charity Organization Societies. — Bezirkseinteilung. — Charity Buildings. — Auskunft über Bedürftige. — Auskunft über Wohltätigkeitseinrichtungen. — Vereinigung der Sammeltätigkeit; vorbildliche Versuche durch die jüdische Wohltätigkeit.

V. **Die Staatsaufsicht** 57

Begründung der State Boards. — Wesen der Aufsicht. — Berichte der State Boards. — State Conferences. — State Charities Aid Association. — Beurteilung.

VI. **Fürsorge für Kinder** 73

Allgemeine Tendenzen. — Das System von Michigan. — Familienpflege. — Anstaltspflege. — Kinderhilfsgesellschaften. — Ferienkolonien und verwandte Einrichtungen.

VII. **Die Jugendgerichtshöfe** 89

Die Gesellschaften zur Verhütung von Grausamkeit gegen Kinder. — Besserungs- und Erziehungsanstalten. — Die Gerichtshöfe für Jugendliche; ihre Stellung im Strafsystem. — Wahl der Richter. — Neuere Gesetzgebung.

VIII. **Settlements** 98

Besuche von Settlements. — Anlaß ihrer Begründung. — Die Mitarbeiter; Inhalt ihrer Tätigkeit. — Verhältnis zur Wohltätigkeit.

IX. **Schlußbetrachtung** 113

Literatur 117

Digitized by Google

REESE LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA

I.

Allgemeine Eindrücke.

In den Berichten, die ich 1898 und 1901 dem Deutschen Verein für Armenpflege und Wohltätigkeit über das ausländische Armenwesen (Schriften des Vereins, Heft 35 u. 52) vorlegte, hatte ich auch das Armenwesen der Vereinigten Staaten behandelt. Die Berichte waren bearbeitet auf Grund sehr umfangreichen Materials, das sich zusammensetzte aus buchmäßigen Veröffentlichungen, Berichten der National Conference of charities and correction und der einzelstaatlichen Konferenzen sowie zahllosen Berichten aus einzelnen Staaten, Städten, von Vereinen, Gesellschaften u. dgl. mehr.

Was ich heute zu geben beabsichtige, ist weder eine systematische Darstellung des Armenwesens, noch eine systematische Ergänzung des in den früheren Berichten Gesagten, sondern mehr die Übermittlung persönlicher Eindrücke aus dem Gebiete amerikanischer Armenpflege und Wohltätigkeit, die ich bei einem Besuche in den Vereinigten Staaten im Herbste 1904 zu gewinnen in der Lage war. Den äußeren Anlaß zu diesem Besuche gab der Internationale Kongreß für Kunst und Wissenschaft (International congress of arts and sciences), jene große wissenschaftliche Versammlung, die über Stand und Tendenzen wissenschaftlicher Forschung auf allen Gebieten berichten sollte. Ich selbst sprach über das Thema: Das Problem der Armut, über dessen Inhalt in Heft 1 der Zeitschrift für das Armenwesen 1905 berichtet wurde. Es verstand sich von selbst, daß ich mir vornahm, diesen äußeren Anlaß zu benutzen, um die Einrichtungen der Vereinigten Staaten auf dem Gebiete des Armenwesens und der Wohltätigkeit soweit möglich kennen zu lernen. Soweit möglich, d. h. in der Beschränkung auf den Nordosten des ungeheuren Ländergebietes und auch hier nur in den großen Städten, die ich bei verhältnismäßig sehr kurzem Aufenthalt zu besuchen imstande war. Aber auch in diesen Städten, St. Louis, Washington, Chicago, Philadelphia, Boston, New York, habe ich selbstverständlich nicht entfernt alles sehen können, was von Interesse ist; aber ich habe doch, namentlich in Boston und New York, wo ich am längsten verweilte, sehr viel sehen und durch persönliche Aussprache mit den leitenden Persönlichkeiten erfahren können, zumal ich meine Aufmerksamkeit von vornherein auf diejenigen Punkte zu richten vermochte, die mir für die Entwicklungstendenzen in Amerika von besonderer Bedeutung erschienen. Unterstützt wurde ich hierbei in jeder Weise durch die führenden Persönlichkeiten, die mit nicht zu

Digitized by Google

übertreffender Gastfreundschaft den Fremden aufnahmen, ihm nach allen Richtungen zur Besichtigung von Anstalten und Einrichtungen behilflich waren und sich jederzeit zur Aussprache zur Verfügung stellten. Wenn ich de Forest, den ersten bahnbrechenden Commissioner des Tenement House Department und Präsidenten der Charity Organisation Society von New York; Kennedy, den großherzigen Erbauer des Charity Building in New York; Schiff, den Inhaber des Welthauses Kuhn, Loeb & Co., Präsidenten der United Hebrew Charities; Folks, den früheren commissioner of public charities, jetzigen Generalsekretär der State Charities Aid Association; Devine, den Generalsekretär der Charity Organisation Society; Fränkel, den Generalsekretär der United Hebrew Charities; Blaustein, Professor Morris Loeb, den Generalsekretär der Educational Alliance; das Ehepaar Simkiewicz, die Leiter des Greenwich House, sämtlich in New York; wenn ich Professor Peabody, den mit Deutschland vertrauten Vertreter sozialer Wissenschaft an der Harvard-Universität; Brackett, den Vorkämpfer der Philanthropic Schools; Miß Higgins, die Generalsekretärin der Associated Charities; Dr. Fernald, den Direktor der vorbildlichen Schwachsinnigenanstalt in Waverley, sämtlich in Boston; wenn ich Professor Henderson, den Verfasser mannigfacher Schriften auf unserem Gebiete; Bicknell, den Generalsekretär des Bureau of Charities; Jane Adams, die Seele des Hull House, sämtlich in Chicago, namentlich nenne, so geschieht es, weil ich diesen Persönlichkeiten ganz besondere Förderung und Unterstützung verdanke; aber ich erschöpfe damit bei weitem nicht die Liste derjenigen, die mir freundlich geholfen haben. Wo immer ich auch anklopfte, bei den Leitern der öffentlichen Armenpflege wie auch bei denen großer Privatwohltätigkeitseinrichtungen, überall wurde mir in bereitwilligster Weise aufgetan. Zu den Eindrücken und Kenntnissen, die ich so unmittelbar zu sammeln in der Lage war, gesellt sich ein wiederum sehr reiches Material an literarischen Erzeugnissen und an Berichten aller Art: weit über 200 Bände an Monographien, Berichten der Staatsaufsichtsbehörden, der städtischen Verwaltungen, von Vereinen und Gesellschaften liegen vor mir, um bei der nachstehenden Darstellung benutzt zu werden. Ich habe die Sammlung bis zur Gegenwart fortgesetzt, so daß das Material bis zur Mitte des Jahres 1906 reicht. Für diejenigen, die genauere Literaturangaben wünschen, verweise ich auf die von mir herausgegebene Bibliographie des Armenwesens mit den dazu gehörigen Nachträgen (Berlin, Carl Heymanns Verlag), in denen das gesamte Material systematisch verzeichnet ist. Die wichtigsten neueren Schriften sind im Eingange jeden Abschnitts angegeben.

Im allgemeinen muß bemerkt werden, daß die literarische Produktion auf dem Gebiete des Armenwesens in Amerika reich, fast überreich zu nennen ist. Auch die Verwaltungsberichte, insbesondere die der State Boards, enthalten meist sehr eingehende Betrachtungen über wichtige Gegenstände des Armenwesens. Im ganzen unterscheidet sich die Methode der Darstellung von der, die in deutschen wissenschaftlichen Arbeiten üblich ist, durch die entschiedene Absicht, nicht nur wissenschaftlich zu belehren, sondern vor allem auch praktisch anzuregen und der Fürsorgearbeit praktische Mitarbeiter zu gewinnen.

Digitized by Google

Wenn ich in den erwähnten Berichten von 1898 und 1901 auf Grund von gedrucktem Material berichtete, so konnte ich das persönliche Moment ganz ausschalten und, wie ich hoffe, leidlich objektiv darstellen, was in dem gedruckten Material enthalten war. Wer persönliche Eindrücke wiedergeben will, muß das „Ich" etwas mehr voranstellen und sagen, was auf ihn gewirkt hat und wie es gewirkt hat. Doch darf ich bekennen, daß der Gesamteindruck, den ich von den das Armen- und Wohltätigkeitswesen beherrschenden Tendenzen empfangen habe, im wesentlichen den aus dem Studium des gedruckten Materials erhaltenen Eindrücken entspricht; es war mir eine Genugtuung, von denjenigen amerikanischen Fachgenossen, die jene Berichte kannten, zu hören, daß sie die Darstellung, auch wo sie zu allgemeinen Schlüssen gelangt, als im wesentlichen zutreffend anerkannten. Dennoch wirkt der unmittelbare Eindruck anders als der aus noch so sorgfältigem Studium gedruckten Materials zu gewinnende. Manches, was für bedeutend gehalten wurde, trat hinter anderem zurück, das dem Leser weniger bedeutend oder nur gleichwertig erschien; die Wirkung einzelner Persönlichkeiten, die gerade auf diesem Gebiete von entscheidender Bedeutung ist, machte sich in höherem Maße geltend; Mißstände, wie sie namentlich die Einmischung der Politik in die Verwaltung hervorruft, muß man mündlich mit einer von Sachkunde und Vaterlandsliebe getragenen Leidenschaftlichkeit haben erörtern hören, um zu wissen, welche Rolle die Politik in diesen Dingen in Wahrheit spielt. Daß die Einwanderung in die Vereinigten Staaten ins große geht, kann der Leser wohl aus den in gedruckten Berichten mitgeteilten Ziffern entnehmen; was aber diese Einwanderung für die amerikanische Wohltätigkeit und Armenpflege bedeutet, dessen wird man sich doch erst inne, wenn man das Judenviertel im Osten New Yorks, die Niederlassungen der verschiedenen Völkerschaften in Chicago, die Negerquartiere in Washington durchwandert hat. Was die persönliche schlichte und opferwillige Hingabe an den Dienst für die Armen bedeutet, erfährt man doch erst, wenn man mit all den freundlichen Menschen, die in den Settlements ihre Heimstätte aufgeschlagen haben, an den Abendunterhaltungen, an den Klubsitzungen u. dgl. teilgenommen und in die lebendige Arbeit an und mit den unteren Volksschichten hineingeblickt hat.

Den lebhaftesten und erfreulichsten Eindruck empfing ich von den die einzelnen Veranstaltungen leitenden Persönlichkeiten. Das Institut der Generalsekretäre ist in ganz anderer Weise aus- und durchgebildet als in Deutschland, wo im allgemeinen noch die Ansicht vorherrscht, daß die Gabe für wohltätige Zwecke für die Armen unmittelbar verwendet werden müsse, und wo daher die dilettantische Verteilung von Almosen durch die Privatwohltätigkeitsvereine noch überwiegt. In Amerika hat man sich dagegen zu der Auffassung durchgearbeitet, daß es vor allem darauf ankomme, daß die von der Privatwohltätigkeit zur Verfügung gestellten Mittel in richtiger Weise und an der richtigen Stelle verwendet werden müssen, und daß daher einen der wichtigsten Verwendungszwecke die Anstellung von Persönlichkeiten bilde, die die richtige und zweckmäßige Verwendung sicherstellen. So entbehrt keine der großen Wohltätigkeitsanstalten des gut besoldeten Generalsekretärs mit der entsprechenden Zahl von Gehilfen und sonstiger besoldeter

Digitized by Google

helfender Kräfte. In der mehr und mehr sich ausbreitenden Bewegung der Philanthropical Schools wird dem Ziele zugestrebt, Helfer heranzubilden, die aus der helfenden Tätigkeit eine Berufsarbeit machen. Doch hat der Umstand, daß diese Tätigkeit eine besoldete Berufsarbeit bildet, soweit ich beobachten konnte, keineswegs auf das Wesen der Arbeit einen ungünstigen Einfluß ausgeübt; das Herz der Helfer ist an der Arbeit genau so beteiligt wie der Kopf. Man wird das ja auch in Deutschland mehr und mehr einsehen lernen, daß die berufsmäßige Hilfstätigkeit an innerem Wert durch die Bezahlung der Arbeit nichts einzubüßen braucht, so wenig wie die des Geistlichen, des Lehrers, des Richters, des Arztes, die alle in der helfenden und seelsorgenden Tätigkeit ihren Broterwerb finden. Zu beachten ist allerdings ein Umstand, den ich noch öfters hervorzuheben haben werde, daß in Amerika die Privatwohltätigkeit sehr viel mehr zu leisten hat als in Deutschland, wo ein erheblicher Teil der Aufgabe auf den Schultern der Gemeinde ruht. Man erwäge, daß die Großstädte Amerikas die offene Armenpflege fast gänzlich ausschließen, daß die amtliche Armenpflege des unermeßlichen Stromes der Einwandernden sich fast gar nicht annimmt, und man wird begreifen, daß hier für die Privatwohltätigkeit ein ungeheures Feld offenbleibt.

In New York vereinigte sofort nach meiner Ankunft der Generalsekretär der Charity Organisation Society ein Dutzend Kollegen zum Frühstück, um mir die Gelegenheit ihrer Bekanntschaft zu verschaffen. Von da an ging ich von Hand zu Hand und hatte jeden Tag Gelegenheit, diese sehr tüchtigen Männer in ihrer besonderen Arbeit kennen zu lernen. In Boston steht an der Spitze der Associated Charities eine Frau, Miß Higgins, die an Sachkunde und Fähigkeit der Leitung ihren männlichen Kollegen nichts nachgibt. Im übrigen ist, wie in allen anderen amerikanischen Verhältnissen, das Übergewicht der Frauen sehr bemerkenswert; in den Bureaus sowie als örtliche Prüfungsorgane sind fast nur Frauen beschäftigt; in den Settlements sind zwar beide Geschlechter vertreten, doch überwiegt auch hier die weibliche Tätigkeit. Abgesehen von der Art und den Fähigkeiten der Frauen, denen die helfende Tätigkeit sehr naheliegt, hat die Verwendung von Frauen auch auf diesem Gebiete ihren Grund in der Stellung der Frauen im allgemeinen, die der der deutschen Frauen sehr überlegen ist; die überaus große Verwendung von Frauen in den Schulen, im öffentlichen Dienst, in den kaufmännischen Bureaus hat Kennern der amerikanischen Verhältnisse sogar Anlaß gegeben, von einer Gefahr des Feminismus in Amerika zu sprechen. Für das Gebiet von Armenpflege und Wohltätigkeit ist diese Gefahr deshalb nicht zu befürchten, weil hier die Kräfte der Frau ein besonders geeignetes Feld der Betätigung finden. Auch nahm ich, soweit ich unmittelbaren Einblick in die Arbeit nehmen konnte, durchaus tüchtige, sachliche Leistungen wahr, eine durchaus unbefangene und gerechte, ja strenge Prüfung der Frage der Bedürftigkeit der Bittsteller und eine peinlich genaue Buch- und Registerführung. In den Zusammenkünften, namentlich in den Settlements, erfreute der fröhliche, fast übermütige Ton, in dem die Insassen des Hauses miteinander verkehrten, die gewinnende Heiterkeit, mit der sie nach schwerer Tagesarbeit sich der gemeinnützigen Tätigkeit zuwenden, wie sie in

Digitized by Google

dem Verkehr mit den ärmeren Klassen, auf die sie wirken sollen, notwendig ist. Auf Einzelheiten komme ich noch zurück. Sehr angenehm berührt auch die Geschäftsführung, die durchweg praktisch und so eingerichtet ist, daß mit dem tunlichst geringsten Aufwand von Zeit und Mühe der Zweck erreicht wird; mit der Hand wird fast gar nichts geschrieben; durchweg benutzt man das Diktat und die saubere Maschinenschrift; die Formulare, deren man gerade in Armenangelegenheiten so vielfach bedarf, sind auf die einfachste Gestalt zurückgeführt, so daß ihre Aufbewahrung viel weniger Platz fordert als unsere dickleibigen Akten. Solche Züge praktischer Anpassung an die Bedürfnisse, die mir für die Psychologie amerikanischen Wesens charakteristisch erscheinen, fand ich nahezu an allen Stellen, in den öffentlichen Verwaltungen wie in den privaten Einrichtungen. Inwieweit darin nachahmenswerte Vorbilder für uns zu finden sind, wird noch an anderer Stelle zu erörtern sein.

Für die Ausbildung der Privatwohltätigkeit hat, wie schon angedeutet, der Zustand der öffentlichen Armenpflege entscheidende Bedeutung gewonnen. Im allgemeinen gibt es in jeder Gemeinschaft eine Empfindung dafür, was an Einrichtungen notwendig ist; werden sie nicht durch die öffentlich-rechtliche Gemeinschaft des Staates oder der Gemeinde beschafft, so tritt die private Tätigkeit in die Lücke, wie umgekehrt sie sich zurückzieht, sobald Staat oder Gemeinde sich des Gebietes bemächtigen. So hat sich in Deutschland mit der Entwicklung des öffentlichen Schulwesens bis zum allgemeinen unentgeltlichen und obligatorischen Elementarunterricht die Privatwohltätigkeit von diesem Arbeitsfelde ganz zurückgezogen, nachdem sie am Ende des 18. Jahrhunderts zuerst mit Gründung von Armenschulen bahnbrechend vorgegangen war; da sie jetzt kein Feld der Betätigung mehr auf diesem Gebiete findet, wendet sie sich anderen Gebieten der Volksbildung und Erziehung zu. Dasselbe gilt von der Waisenpflege, soweit sie im Bereiche der öffentlichen Armenpflege liegt. Dadurch, daß in Amerika in großen Städten die offene Armenpflege fast ganz von der öffentlichen Armenpflege ausgeschlossen ist, und daß ebenso die einwandernde Bevölkerung von der öffentlichen Fürsorge im wesentlichen nicht berührt wird, hat sich auf diesem Gebiete die Privatwohltätigkeit am stärksten entfaltet und wird mit außerordentlich reichen Mitteln unterstützt. Hier tritt die oft gerühmte Freigebigkeit des Amerikaners in helles Licht. Für gute Zwecke sind die Mittel fast immer vorhanden. Der Gedanke, eine örtliche Zusammenfassung der Wohltätigkeit durch den Bau eines zentralen Gebäudes zu ermöglichen, fand in der Person von Kennedy einen hilfsbereiten Freund, der mit einem Aufwand von 3 Millionen Mark das New Yorker Charity Building erbaute und ganz kürzlich wieder einen Betrag von $^3/_4$ Millionen hergab, um die Bestrebungen der Philanthropic Schools zu unterstützen und einen eigenen Lehrstuhl hierfür an der Columbia-Universität zu begründen. In noch höherem Maße als der Wohltätigkeit kommt dieser freigebige Sinn der Wohlfahrtspflege im weiteren Sinne zugute; namentlich legen die wundervollen Volksbibliotheken, die Universitätsgründungen, die Parks u. dgl. hierfür Zeugnis ab. Und was vor allem beachtenswert ist: in die der Wohltätigkeit gewidmeten Anstalten und Einrichtungen findet die Politik keinen

Digitized by Google

Eingang; es ist, als wenn sich die der Politik überdrüssige hilfsbereite Gesinnung hierher rettete, um rein sachlich und menschlich gute Zwecke zu fördern. Denn auf dem Gebiete des politischen Einflusses liegt nun freilich der tiefe Schatten, der viel von dem hellen Licht, das von jenen Veranstaltungen ausströmt, verdunkelt. Ich habe in meinem Bericht von 1901 hiervon ausführlicher gesprochen und werde in den Abschnitten über das öffentliche Armenwesen und die Staatsaufsicht hierauf noch ausführlicher zurückkommen. Hier nur einige kurze Bemerkungen. Es handelt sich um den Gegensatz des sogenannten Spoil-Systems und des Merit-Systems. Dort die Auffassung, daß die Ämter den politischen Siegern gehörten und die herrschende Partei berechtigt sei, ihren Anhängern die bezahlten Ämter als gute Beute zu überlassen, ohne Rücksicht auf Leistungen und Fähigkeiten; hier die Forderung, die Besetzung der Stellen von objektiven Merkmalen abhängig zu machen und Alter, Gesundheitszustand und die durch Prüfungen nachzuweisenden Leistungen und Fähigkeiten entscheiden zu lassen. Unter dieser Voraussetzung kann nicht mehr von dem Stellenwechsel infolge des Wechsels des politischen Regiments die Rede sein; es sollen vielmehr die Beamten in ihren Stellen bleiben, deren Führung einen Anspruch auch auf Altersversorgung geben soll. Dies ist die Frage des Civil Service, um die seit Jahren gekämpft wird; das Beutesystem beseitigen, heißt mit dem Mißbrauch der politischen Macht auch die Korruption beseitigen. Die Klage hierüber ist allgemein. Ich habe mich mit keiner der leitenden Persönlichkeiten unterhalten können, ohne daß das Gespräch immer wieder auf diesen Punkt kam und mit einer Art Neid die Lage in Deutschland betrachtet wurde, wo die lebenslängliche Anstellung der Beamten, unabhängig von ihrer politischen Stellung und unbeeinflußt von wechselnden Parteirichtungen die Regel bildet, da damit auch die Abwesenheit von Korruption als selbstverständlich gilt.

Ich leugne nicht, daß auch ich meinerseits nicht ganz von Neid frei geblieben bin. Nicht daß ich das amerikanische System für uns wünschte; aber daß sämtliche Beamte, wenn sie einmal angestellt sind, nie wieder einer Nachprüfung zu unterziehen sind, nie einer Wiederwahl mit der Gefahr verminderten Einkommens zu unterliegen haben, ist ein nicht geringer Schaden, dem das, was wir unter dem Namen Bureaukratie allgemein kennen, aufs Konto zu schreiben ist. Die Erscheinungen hüben und drüben scheinen mir ihren tieferen Grund in der historischen Entwicklung beider Länder zu haben. In Deutschland ist zu einer Zeit, als das Selbstverantwortlichkeitsgefühl des Bürgertums ganz darnieder lag, das Beste zur Befestigung des öffentlichen Wesens von der Beamtenschaft geleistet worden, die dadurch eine ganz ungewöhnliche und überragende Stellung erhielt, deren Wirkung sich bis zum heutigen Tage erhalten hat. In Amerika gab es zunächst überhaupt gar kein Beamtentum. Die Bevölkerung baute ihren Acker, betrieb ihre Geschäfte und ließ ihre öffentlichen Angelegenheiten durch die Leute ihres Vertrauens weniger nach den Grundsätzen eines strengen Beamtenrechts als nach den Gewohnheiten geschäftlichen Lebens besorgen, wobei dann der Gedanke, daß nur Leute des Vertrauens, d. h. Angehörige der herrschenden Partei zu berufen waren, nicht sonderlich gefährlich erscheinen mochte. Nach und nach wachsen mit der Entwicklung des Staatswesens die Verwaltungsgeschäfte;

Digitized by Google

man wird sich bewußt, daß die öffentliche Verwaltung nicht ganz nebenbei und nicht ganz im Sinne des Erwerbsgeschäftes betrieben werden könnte, daß auch diese Geschäfte sachkundige und unbestechliche Leute erfordern. Kurz es arbeitet sich aus dem öffentlichen Gewissen allmählich die Überzeugung heraus, daß Staat und Gemeinde etwas von der Gesamtheit der Individuen durchaus verschiedenes sind, die besondere Gesetze und besondere Organe erfordern. Wenn bei uns die Bureaukratie vielfach unleidlich wird, weil sie ganz vergißt, daß sie für das öffentliche Wesen da ist und nicht umgekehrt, so mag der Amerikaner den lebhaftesten Wunsch haben, daß die Inhaber öffentlicher Stellen sich nicht als so sehr mit der Volksvertretung identisch empfinden, sondern von ihr gesonderte unabhängige Vertreter des öffentlichen Wesens sein möchten. In dieser Gedankenrichtung bewegen sich meines Dafürhaltens die gegenwärtigen Bestrebungen der Vertreter des Merit-Systems, soweit ich sehen kann, mit Erfolg. Daß die Verwaltung der öffentlichen Armenpflege die mit dem Spoil-System verbundenen Übelstände schlechter zu vertragen vermag als andere Verwaltungszweige, vermag ich zwar nicht einzusehen. Aber immerhin gewährt es ein besonders trübes Bild, wenn Mittel, die der Hilfe für die Bedürftigsten gewidmet sind, nicht richtig verwendet werden, wenn an den Lieferungen für Armenanstalten unerlaubte Gewinne gemacht, wenn Gelder, die der Armut gehören, den Parteigängern zugute kommen. Auch hat die Einmischung der Politik die sehr bedenkliche und oft von Freunden der Sache hervorgehobene Folge, daß sich die besseren ehrenamtlichen Elemente, auf die gerade die Armenverwaltungen vor allem angewiesen sind, von diesen Geschäften zurückziehen. Gerade hierin liegt ein wesentlicher Grund der bedeutenden Aufwendung von Mitteln, die man den Organen der öffentlichen Armenpflege nicht anvertrauen würde, für Zwecke der Privatwohltätigkeit. Charakteristisch dafür ist, daß man das Verbot offener Armenpflege durch die öffentliche Armenpflege vorzugsweise damit begründet, daß zur Zeit der Wahl die Austeilung von Almosen an Parteigänger zu befürchten sei. Allerdings dürfte hierbei noch ein anderer Gesichtspunkt von Bedeutung sein: die Abneigung gegen Unterstützungen in offener Armenpflege hängt auch mit dem lebhaften Gefühl des Amerikaners für die wirtschaftliche Selbständigkeit des Individuums zusammen. Er begreift nicht leicht, daß man einen arbeitsfähigen Menschen unterstützen könne und bringt immer wieder darauf, daß jeder seine Kraft bis zum äußersten zur Selbsterhaltung (Self-Support) anspanne. Soweit ich habe sehen können, erhebt der eigentliche eingeborene Amerikaner in dieser Beziehung auch viel weniger Ansprüche als die neu einwandernde Bevölkerung aus den alten Ländern, die vielfach in einem der Verarmung sehr nahen Zustande in den Vereinigten Staaten eintreffen. Hierauf ist gleichfalls noch näher zurückzukommen.

Digitized by Google

II.

Die Einwanderung.

Die Einwanderung im engeren Sinne steht im Gegensatz zu der innerstaatlichen Wanderung. Bei dieser handelt es sich um Personen, die einem der amerikanischen Bundesstaaten oder Territorien angehören, bei jener um Personen, die nicht die amerikanische Staatsangehörigkeit besitzen und vom Ausland hereinkommen. Für die öffentliche Armenpflege bietet im wesentlichen nur die erste Kategorie Schwierigkeit, während sie sich um die zweite, abgesehen von der in Krankenhäusern etwa zu gewährenden Krankenpflege im allgemeinen nicht kümmert. Da in bezug auf Niederlassung und Heimat jeder der Bundesstaaten ein in sich abgeschlossenes Land bildet, das ebenso wie es in Deutschland vor 1870 und in der Schweiz noch gegenwärtig der Fall ist, dem anderen Staat gegenüber Ausland bildet, wird die Fürsorge für Fremde abgelehnt und ihre Abschiebung wenn immer möglich herbeigeführt. Seit langem wird in den Kreisen der Sachverständigen die Herbeiführung eines gemeinschaftlichen Heimatgesetzes und die Schaffung von Heimatsbehörden erörtert, ohne daß die Regelung der Angelegenheit Fortschritte gemacht hat; zum Teil liegt es daran, daß die Bundesregierung nicht befugt ist, sich in diese Angelegenheit der Einzelstaaten einzumischen. Trotz der unzweifelhaft in dieser Beziehung bestehenden Schwierigkeiten ist das Problem der innerstaatlichen Wanderung schon um deswillen als das minderbedeutende zu betrachten, als die öffentliche Armenpflege sich fast durchweg auf geschlossene Armenpflege beschränkt und die Fürsorge für Ausländer fast durchweg der Selbsthilfe und der Privatwohltätigkeit überlassen wird; auch handelt es sich um Personen, die in den Vereinigten Staaten zuhause, mit dessen Sprache und Sitten vertraut sind und, sobald sie in den Heimatstaat zurückkehren, im Falle dauernder Bedürftigkeit ihre Versorgung finden müssen.

Viel schwieriger gestaltet sich das Problem der Einwanderung aus dem Auslande, weil hier internationale Beziehungen und sehr erhebliche soziale Erwägungen mitsprechen, so namentlich die von Amerika befürchtete Gefahr der Überschwemmung des Landes mit billigen Arbeitskräften. Die Frage der Einwanderung ist seit Jahren Gegenstand vielfältigster Erörterungen. Es gibt noch heute namhafte, den alten liberalen Standpunkt festhaltende Vertreter der Meinung, daß das ungeheure Land

Digitized by Google

jeden beliebigen Zuwachs an Arbeitskräften und an Verbrauchern von Arbeitsprodukten vertragen könnte und die kleine Zahl unbrauchbarer Elemente, die etwa mit einwandern, nicht in Betracht käme; die überwiegende Mehrheit der öffentlichen Meinung und mit ihr die Gesetzgebung haben sich freilich auf den Standpunkt gestellt, die bereits verarmten oder der Verarmung nahen Personen, sowie diejenigen, die durch Unterbietung der Löhne der heimischen Arbeiterbevölkerung Konkurrenz machen, als unerwünschte Elemente von der Zulassung zur Einwanderung auszuschließen. Ich habe mich über wenige Punkte so vielfach und so eingehend mit den amerikanischen Fachgenossen unterhalten, wie über diesen, und habe den Eindruck gewonnen, daß eher Neigung vorhanden ist, die bestehenden Einwanderungsgesetze zu verschärfen als zu mildern. Devine, der Leiter der New Yorker Charity Organisation Society, spricht sich über die Lage in seinen Principles of relief ausführlicher aus. Wenn irgend jemand, so ist der Leiter dieser Gesellschaft in der Lage, die durch die Einwanderung der Armenpflege und Wohltätigkeit geschaffenen Schwierigkeiten zu beurteilen. Er meint mit Recht, daß die Kräfte der Anpassung, die von den Freunden freier Einwanderung ins Feld geführt werden, doch wesentlich dadurch vermindert werden, daß sich die Einwandernden an den Einwanderungsstellen zu besonderen Kolonien zusammenhäufen, wie dies in der Tat durchweg beobachtet werden kann, und daß infolgedessen mit der englischen Sprache nicht vertraute Einwanderer für lange Zeit dem Lande und seinen Sitten fremd bleiben. Auf der anderen Seite — und dies ist der springende Punkt — treten diese überwiegend in Lebensgewohnheiten und allgemeiner Kultur hinter dem amerikanischen Arbeiter zurückstehenden Einwanderer mit geringeren Ansprüchen als die Einheimischen auf, bedürfen nach ihrer Lebenshaltung eines geringeren Einkommens und sind durch ihre Notlage auch ohnedies gezwungen, ihre Arbeitskraft so billig wie möglich anzubieten, wie umgekehrt gewisse Arbeitsgelegenheiten erst dadurch geschaffen werden, daß sich billige Arbeitskräfte dafür anbieten. So möge derartige Arbeit für den Unternehmer einen Gewinn bedeuten; für die Allgemeinheit bilde sie einen schweren Schaden. Man müßte also — so folgert Devine — entweder die Zahl der Einwandernden durch strengere Gesetze beschränken oder für ihre angemessene Verteilung im Lande sorgen, indem sie an Plätze gebracht werden, an denen Bedürfnis für Arbeit vorhanden ist.

An sich entbehrt die Einwanderungsgesetzgebung, die 1882 begann und durch Gesetze von 1891, 1893 und zuletzt durch Ges. v. 3. März 1903 Abänderungen erfuhr, einer gewissen Strenge nicht. Ausgeschlossen von der Zulassung sind alle Leute, die von vornherein als arm anzusehen sind und sehr wahrscheinlicherweise sofort oder bald der Armenpflege zur Last fallen müssen, Personen, die mit besonderen Gebrechen oder ansteckenden Krankheiten behaftet sind, Verbrecher, Anarchisten, Prostituierte usw.; vor allem aber sollen ausgeschlossen sein Personen, die nicht auf eigene Kosten herüberkommen und solche, die eine vorher ihnen zugesagte Arbeit übernehmen wollen, was sich namentlich gegen die durch Agenten vermittelten Gelegenheiten richtet.

Um sich ein Bild von dem Umfang der Einwanderung zu machen, ver-

Digitized by Google

gegenwärtige man sich, daß in dem verflossenen Jahre (1905) 1 026 499 Einwanderer in Häfen der Vereinigten Staaten landeten, also ausschließlich mexikanischer und kanadischer Häfen. In den diesen vorhergehenden Jahren stärkster amerikanischer Einwanderung 1882 und 1903 betrug ihre Zahl: 646 764 und 814 507. Hierbei ist aber charakteristisch und für die Stellungnahme aus dem angedeuteten Gesichtspunkt von besonderer Bedeutung, daß das geschätzte und keineswegs gefürchtete germanische Element erheblich zurückgetreten ist gegenüber dem romanischen und vor allem dem slawischen Element. Es wanderten nämlich ein

	1882:	1903:	1905:
Deutsche	250 630	40 086	40 574
Engländer (einschl. Irländer) .	179 419	68 947	12 654
Skandinavier	105 326	77 647	60 652
Italiener	32 160	230 622	221 479
Österreich-Ungarn	29 150	206 011	275 693
Russen	21 590	136 093	184 897

Speziell die deutsche Einwanderung ist ganz außerordentlich zurückgegangen. Während sie noch 1873 mit 149 671 die kleinere Hälfte der gesamten Einwanderung und auch 1882 noch mit 250 630 mehr als ein Drittel ausmachte, ist sie seit 1893 weit unter 100 000 herabgegangen und betrug 1900 noch nicht 20 000. Dagegen ist die Einwanderung der Slawen und der Italiener in außerordentlichem Maße gewachsen. Bei den ersten ist speziell für die Armenpflege noch zu unterscheiden zwischen den Konfessionen, weil der jüdischen Einwanderung ganz besondere Hilfsmittel zu Gebote stehen. Speziell in dem Jahre meines Besuches in Amerika war die Zahl der in New York eingewanderten Juden auf 90 000 angewachsen, von denen 66 500 Russen, etwa 5000 Rumänen und 16 500 Galizier waren, hiervon 46 000 Männer, 22 000 Frauen und 22 000 Kinder. Wenn auch diese Einwanderer keineswegs alle arm und nicht immer von Hilfsmitteln oder Beistand durch Verwandte und Freunde entblößt sind, so gehört doch die große Mehrzahl der bedürftigsten Klasse an, die gerade wegen der heimatlichen wirtschaftlichen Verhältnisse, wie namentlich die Italiener, oder wegen der politischen Verhältnisse, wie die Russen, ihr Vaterland verlassen haben. Wenn ich von irgendeinem Eindruck sagen kann, daß er meine durch Lektüre gewonnenen Kenntnisse des Gegenstandes geändert und mir das Bild der Sache wesentlich umgestaltet hat, so gilt das von der Einwanderung. Man muß sie gesehen und durchwandert haben, diese Stätten der Armut und des Schmutzes, man muß in die engen, lichtlosen Höfe, in die kleinen, übervölkerten Räume geblickt haben, um zu verstehen, wie die Behandlung der Einwandernden der amerikanischen Wohltätigkeit ein Problem bietet, wie es in keinem anderen Lande, meines Erachtens selbst in London nicht, zur Lösung gestellt wird. Obwohl der Zustrom der arbeitenden Bevölkerung nach Berlin mit Wanderung und Abwanderung weit über 200 000 beträgt, so darf man doch sagen, daß die Zuwandernden sich ziemlich gleichmäßig über die Stadt verteilen, daß sie im wesentlichen die deutsche Sprache sprechen, dieselben Gewohnheiten wie die übrige Bevölkerung und meist auch persönliche Beziehungen irgendwelcher Art haben;

Digitized by Google

sie werden von der Armenpflege ohne allzugroße Schwierigkeiten, soweit nötig, mit versorgt; das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz gewährt den erforderlichen Ausgleich. Wo eine stärkere Zuwanderung fremder Elemente, so der polnischen Arbeiter in den Bergwerksbezirken, sich geltend macht, hat sie mehr politische und soziale als armenrechtliche Bedeutung. In Amerika stehen dagegen alljährlich nahe an 1 Million Menschen oder darüber an der Schwelle eines neuen Landes, auf dessen Gebiet sie sich nicht etwa gleichmäßig verbreiten — wäre dies der Fall, so würde Amerika selbstverständlich noch lange ungeheure Menschenmengen bequem aufnehmen können —, sondern in dessen großen Hauptstädten sie zunächst sich niederlassen, um nur in verhältnismäßig kleinen Teilen an andere Stellen und dann auch meist in die größeren Städte zu gehen. Dieser Strom wird durch die Handhabung der Einwanderungsgesetze nicht sonderlich aufgehalten, obwohl die Kontrolle scharf genug ist, um jeden der Einwandernden als Individuum den Aufsichtsstellen vorbeizuführen.

Die Verhältnisse der Kajütenpassagiere werden von dem einige Zeit vor der Einfahrt das Schiff besteigenden Beamten geprüft; sie dürfen regelmäßig dann ohne weitere Schwierigkeiten landen. Dagegen werden die gesamten Zwischendeckspassagiere nicht früher eingelassen, als bis ihre Verhältnisse an Land sorgfältig geprüft sind. In New York besteht hierfür die Niederlassung der Einwanderungsbehörde auf Ellis Island, einer dem Hafen von New York vorgelagerten Insel, der die Zwischendecker von der Landungsstation aus mit besonderem Schiff zugeführt werden. Die Insel ist mit riesigen Gebäuden bedeckt, in denen Empfangs-, Kontroll-, Warte- und Schlafräume und ein Hospital sich befinden; hier werden die Ankommenden gleich einer Herde durchgetrieben und einer zunächst summarischen Prüfung unterworfen, bei der diejenigen ausgeschieden werden, die nach irgendeiner Richtung Bedenken erwecken und zu näherer Untersuchung zurückzustellen sind. Wer bei dieser näheren Untersuchung unter das Gesetz zu fallen scheint, wird vor eine Art kleinen Gerichtshof (board of inquiry) gestellt, der aus drei Personen, Beamten der Einwanderungsbehörde, besteht, für die eine besondere Vorbildung nicht vorgeschrieben ist, und einem Dolmetscher. Solcher Spruchbehörden arbeiten zuweilen 5—7 gleichzeitig. Ich habe Gelegenheit gehabt, einen vollen Nachmittag auf Ellis Island zuzubringen und war geradezu entzückt von der geschickten, scharf zugreifenden und dennoch überaus wohlwollenden Art, in der die Ankömmlinge abgefertigt wurden; obwohl die Mitglieder der courts nicht höhere Beamte sind, haben sie sich doch durch langjährige Erfahrung eine Sicherheit des Urteils erworben, die geradezu erstaunlich ist; von den Dolmetschern beherrschen viele mehrere Sprachen; ein alter wetterfester Herr von vortrefflichem Humor diente als Dolmetscher in 11 Sprachen. Meist liegt der Schwerpunkt der Erörterungen in der Feststellung, ob der Besitz barer Mittel nachgewiesen werden kann oder ob leistungsfähige Verwandte oder Freunde dem Ankömmling Unterkommen und Unterhalt zu bieten vermögen. Zuweilen wird auf Ellis Island die Ehe geschlossen, um die Landung zu ermöglichen. Ich selbst war zugegen, wie eine Italienerin mit einem Kinde erklärte, daß ihr in New York lebender Bräutigam sie hatte kommen lassen, um sie zu heiraten

Digitized by Google

und wie man den Bräutigam samt dem katholischen Priester kommen ließ, um die Erklärung wahrzumachen und das Paar zu trauen.

Angesichts sehr häufiger Preßangriffe, namentlich seitens der deutschen Staatszeitung gegen die Einwanderungsbehörde in New York, wurde eine besondere Kommission durch den Bundespräsidenten niedergesetzt, die die Verhältnisse auf Ellis Island gründlich prüfen und darüber berichten sollte. Der vor zwei Jahren erstattete Bericht ergibt, daß die Angriffe im wesentlichen unbegründet waren, daß Unterkunft, Verpflegung, Behandlung, Reinlichkeit usw. der Einwanderer im ganzen durchaus ausreichend und human waren; daß die vorhandenen Gebäude für die Erledigung der Geschäfte nicht ausreichen, und namentlich für Erweiterung der Schlafräume und des Hospitals gesorgt werden müsse, wurde anerkannt. Der Bericht spricht mit dem Ausdruck besonderer Anerkennung von dem ersten Beamten der Behörde, dem Commissioner Williams, der leider inzwischen ausgeschieden ist. Ich trage eine Dankesschuld ab, wenn ich hier ausspreche, wie der Genannte trotz seiner kaum glaublichen Arbeitslast sich die Zeit nahm, mich umherzuführen und mit den Einrichtungen auf Ellis Island bekanntzumachen.

In bezug auf die Praxis der Spruchbehörden wurde, was ich nach meinen eignen Eindrücken bestätigt fand, von der Kommission ausgesprochen, daß sie eher zu milde als zu streng seien und sich wirkliche Härte nur in der Kategorie von Fällen im voraus versprochener Arbeit gezeigt hatte; so waren drei Einwanderer zurückgewiesen worden, die von ihrem Bruder nach dem Westen gerufen waren, um bei ihm zu arbeiten und zu helfen. Hier sollte man gerade die Freiheit erweitern statt sie zu beschränken. Wie milde das Gesetz gehandhabt wird, ergibt sich namentlich aus der Statistik der wirklichen Zurückweisungen, die beispielsweise 1903 von 631 885 Einwanderern nur 6838, also 1,02 % betrug, in den vorhergehenden drei Jahren sogar nur 0,99 — 0,73 — 0,77 %. Die Zurückgewiesenen müssen auf Kosten der Schiffsgesellschaften, die sie hereingeführt haben, zurückgenommen werden, wie diese auch die Kosten der Unterhaltung und Verpflegung auf Ellis Island zu tragen haben. Erwähnenswert ist für die Frage der Armenpflege noch, daß die Zahl der der öffentlichen Armenpflege anheimgefallenen Einwanderer mehr als dreimal so groß ist als die der Einheimischen. Nach allem wird man nicht sagen können, daß die Einwanderung sehr wesentlich beschränkt ist. Soweit mit dem Eintritt in das fremde Land materielle Sorgen verknüpft sind, treten die Folgen davon sehr deutlich zutage. Das im Osten von New York sich ausdehnende Ghetto, die an verschiedenen Stellen der Stadt bestehenden Niederlassungen der Italiener, die um das Hull-House in Chicago herumwohnenden Armenier, Griechen, Rumänen usw. legen Zeugnis davon ab, in wie armen, stets an der äußersten Grenze des Notwendigen sich bewegenden Verhältnissen eine große Schar dieser Einwanderer lebt. Soweit sie von Mitteln ganz entblößt und auf fremde Hilfe angewiesen sind, wird diese in mehr oder minder umfassendem Maße von der Privatwohltätigkeit geleistet, ja man darf sagen, daß die großen Organisationen eigentlich weit mehr dem Bedürfnis der Einwandernden als der Einheimischen dienen. Freilich genügen mit allem guten Willen die vorhandenen Einrichtungen dem Bedürfnis

Digitized by Google

nicht; auch wird keine öffentliche Armenpflege oder private Wohltätigkeit jemals diesem wenn auch schwankenden, aber immer unermeßlichen Bedürfnis gewachsen sein. Die bestehenden Einrichtungen tun schon nach der uns gewohnten Auffassung weit mehr, als wir Fremden gegenüber tun, die wir zwar nicht von der öffentlichen Armenpflege, durchaus aber von der Fürsorge aus Stiftungen und einheimischen Wohltätigkeitseinrichtungen ausschließen. Hierin besteht ein sehr wesentlicher Unterschied zwischen deutscher und amerikanischer Armenpflege. Ein anderes Moment von Bedeutung ist hervorzuheben, daß im ganzen mehr als in den seit alters an Almosengewährung gewohnten Ländern der Wert der Selbsthilfe betont wird und man wenig geneigt ist, arbeitsfähigen Personen anders als durch Arbeitsnachweis und etwa Mittel zur Erlangung einer Stellung zu helfen.

Von den vorhandenen Veranstaltungen der Privatwohltätigkeit ragen am meisten die jüdischen Wohltätigkeitseinrichtungen hervor. Für die deutschen Einwanderer besteht die deutsche Gesellschaft der Stadt New York, die in nicht bedeutendem Umfang Unterstützung gewährt (nach dem letzten Jahresbericht 8000 $ in etwa 2500 Fällen, daneben noch an 2400 $ für ärztliche Behandlung und Heilmittel); nicht unerheblich ist dagegen die Tätigkeit des Arbeitsnachweises der Gesellschaft, der 1903: 10801 Stellen vermittelte, davon 9124 für Männer.

Die jüdische Wohltätigkeit ist ebenso wie die der charity organisation societies in großen Verhältnissen angelegt und arbeitet ganz außerordentlich planmäßig; hierauf ist noch bei Betrachtung der Privatwohltätigkeit im allgemeinen zurückzukommen. Hier nur soviel, daß der bei den Juden auch in anderen Ländern stark entwickelte Wohltätigkeitssinn verhältnismäßig reiche, wenn auch noch immer nicht zulängliche Mittel zur Verfügung stellt. Auf der anderen Seite sind die einwandernden Juden zunächst so wenig den Verhältnissen des Landes gewachsen, daß sie in sehr großem Maßstabe die Hilfe der Wohltätigkeit in Anspruch nehmen. Der Jahresbericht der Vereinigten jüdischen Wohltätigkeitseinrichtungen (United Hebrew Charities) für 1904 weist 10344 hilfesuchende Familien auf, die 44000 Köpfe umfassen; von diesen sind nur die verschwindende Zahl von 256 Eingeborene, fast alle übrigen aus Rußland, Österreich und Rumänien eingewandert. Doch war etwa die Hälfte schon länger als fünf Jahre in New York, als sie um Hilfe nachsuchten. Die Hauptursachen der Not bildeten Krankheit, demnächst Arbeitslosigkeit. Doch wird sehr lebhaft auch über die Verlassung der Familie durch den Ernährer geklagt, wobei die nachdenkliche Bemerkung hinzugefügt wird, daß die Verlassung zum Teil dem Vorhandensein der Privatwohltätigkeit geschuldet wird, da die Männer wüßten, daß ihre Familien gut versorgt würden. Eigentliche Unterstützung erhielten 8070, während 1748 keine materielle Hilfe, sondern anderweiten Beistand erbaten. Die Gesamteinnahmen der U. H. Ch. betrugen 270000 $, von denen etwa 200000 $ auf Unterstützungen verwendet wurden. Bemerkt muß hierzu werden, daß diese Ausgaben im wesentlichen die offene Armenpflege umfassen, also die sehr reiche und mannigfaltige Anstaltspflege, namentlich die Fürsorge für Kinder, hierunter nicht begriffen ist.

In Chicago, wo ebenfalls eine Vereinigung der jüdischen Wohltätigkeit

Digitized by Google

eingerichtet ist, wurden 2854 Fälle behandelt, wobei bemerkenswert ist, daß es sich nur um 412 neue Fälle handelte, während 658 seit einem Jahre, 255 seit zwei Jahren, die übrigen seit vier und mehr Jahren in Behandlung waren und mehr als 600 seit länger als zehn Jahren; hier handelt es sich also offenbar um dauernde Versorgung.

Es muß anerkannt werden, daß man sich sehr viel Mühe damit gibt, den Bedürftigen, soweit sie arbeitsfähig sind, Arbeit zu verschaffen. Der Bericht von New York für 1903 bringt eine tabellarische Darstellung der Ergebnisse des Arbeitsnachweises, die allerdings insofern recht dürftig sind, als von 10 825 Arbeitsuchenden nur 2957 Arbeit verschafft werden konnte. Hierzu wird die Bemerkung gemacht, daß der gelernte Arbeiter im ganzen sich ungern mit der Wohltätigkeit wegen Erlangung von Arbeit in Verbindung setze, so daß deren Tätigkeit auf Leute beschränkt bleibe, die in keiner anderen Weise Arbeit finden zu können vorgeben und meist zur Arbeit unwillig oder untauglich sind. Eine genauere Nachforschung, ob und wie lange diejenigen bei der Arbeit geblieben sind, denen sie nachgewiesen wurde, hat kein ermutigendes Ergebnis gehabt. Günstiger spricht sich der Bericht von Chicago aus. Doch entspricht der von New York der allgemeinen Erfahrung, die in Deutschland mehr und mehr dazu führt, den Arbeitsnachweis gänzlich des wohltätigen Charakters zu entkleiden und für Armenpflege und Wohltätigkeit nur insofern nutzbar zu machen, als sie die Hilfesuchenden an den Arbeitsnachweis verweist und ihre Unterstützung von dem Nachweis vergeblicher Bemühung um Arbeit abhängig macht.

Bedeutsamer, wenn auch in der praktischen Wirkung bisher von nicht erheblichem Umfang sind die Bemühungen, die Einwandernden aus den großen Städten, in denen sie gelandet sind, in andere Orte, namentlich auf das Land und in kleine Städte zu bringen. Die Frage ist sehr vielfach, namentlich auch in der National Conference of jewish charities erörtert worden. Die Schwierigkeiten sind sehr groß; zum teil beruhen sie darin, daß die Einwandernden New York nicht verlassen wollen, zum teil darin, daß es sehr schwer ist, für sie geeignete Beschäftigung an andern Stellen zu finden. Speziell die Jewish agricultural and industrial society in New York wurde 1900 mit der Absicht begründet, die Landwirtschaft unter den Juden und ihre Verbringung von übervölkerten Orten nach geeigneten Plätzen zu befördern, auch auf Verpflanzung einer ganzen Industrie, die zur Zeit in solchen übervölkerten Vierteln geübt wird, nach andern Bezirken hinzuwirken. Das letzte hat sich sogleich als untunlich erwiesen, so daß man sich beschränken mußte, von einer allgemeinen Verschiebung abzusehen und sich auf individuelle removals zu beschränken, sei es durch Beihilfen zur Erlangung einer ländlichen Stelle oder zur Übersiedelung in einen kleineren Ort. Der Erfolg setzt eine genaue Kenntnis der örtlichen Verhältnisse und eine Verständigung mit den zuständigen Arbeitsstellen voraus, wozu sich eine Verbindung mit den Logen von B'nai B'rith nützlich erwiesen hat. Die Zahl der entsendeten Familien ist im Verhältnis zu der großen Zahl der Einwandernden unbedeutend. 1901 wurden 1830 Personen von New York und 274 von Philadelphia nach 256 verschiedenen Orten in 40 Staaten gesendet, wovon 495 einzelstehende Männer, 193 verheiratete, deren Familien

Digitized by Google

noch in Europa sich befanden, 69 vollständige Familien und 85 Familien, die ihrem früher hinausgesendeten Haupte folgten. Wie später angestellte genauere Ermittelungen ergaben, waren von den Ausgesendeten etwa zwei Drittel an dem Ort der Niederlassung geblieben; die andern kehrten entweder nach New York zurück oder verließen den Ort des Aufenthalts, wobei ausgesprochen ungünstige Erfolge sich bei 15,5 % zeigten. In dem Bericht von Chicago für 1904 wird bemerkt, daß die 1903 begonnene Tätigkeit nach 18 Monaten wieder eingestellt wurde, weil New York der Gesellschaft derartig das Feld der möglichen Versendungen abgegraben hatte, daß praktische Ergebnisse für sie nicht möglich waren. Entgegen dieser Wahrnehmung wird die Bewegung zur Aussendung von Juden in landwirtschaftliche Orte gegenwärtig günstiger beurteilt, wie die Begründung der National Farm school in New York beweist, die für die Jugend bestimmt ist; der Schüler hat vier Jahre an der Schule zuzubringen, um in Wissenschaft und Praxis der Landwirtschaft gründlich ausgebildet zu werden. Immerhin ist zu beachten, daß die landwirtschaftliche Niederlassung einen größeren Betrag (zum mindesten 500 $) für Landankauf und erste Einrichtung fordert. Eine allgemeinere Hinwendung der jüdischen Einwanderer zur Landwirtschaft als landwirtschaftliche Arbeiter ist wohl wenig wahrscheinlich, so wenig es in den Ländern des Festlandes gelingt, die großstädtische Bevölkerung wieder auf das Land zu bringen, obwohl Arbeitskräfte dort sehr notwendig gebraucht und ernstlich gesucht werden.

Die Einwanderungsfrage beschäftigt gerade gegenwärtig lebhaft die öffentliche Meinung und die Faktoren der Gesetzgebung. Wichtige Beiträge zu ihrer Behandlung finden sich in dem jährlichen Bericht des Commissioner-General of Immigration; auch von deutschen Schriftstellern ist sie wiederholt erörtert worden. Die umfassendste Aussprache über das Problem ist neuerdings von der National Civic Federation ins Werk gesetzt worden. Nachdem zunächst die Abteilung New York sich im Juni 1905 eingehend über die einschlägigen Fragen unterhalten hatte, folgte Anfang 1906 eine auf Veranlassung der C. F. einberufene von mehr als 500 Delegierten aller Stände, einschließlich der Arbeitervertretungen beschickte Konferenz, in der nochmals die gesamten Fragen auf Grund wohl vorbereiteter Berichte erörtert wurden. Die sehr interessanten mit Illustrationen versehenen Berichte über beide Versammlungen finden sich in Bd. II Nr. 3 und Nr. 8 der C. F.-Review.

Unter den Mitgliedern des Komitee von 1905 befanden sich der President of the State Conference of Charities, Bijur; der General Manager of the Hamburg-America-Line, Boas; der Excommissioner und der jeweilige Commissioner of Immigration, Senner und Watchorn; der Land and Industrial-Agent of the Southern Railway, Richards, als Vertreter der südlichen Staaten; der Sekretär der Gesellschaft, Archibald, als Vertreter der westlichen Staaten, und Sullivan, der Editor of the Weekly Bulletin of the Clothing Trades, der als einziger die jeweilige Notwendigkeit fremder Arbeitskräfte in Amerika in Frage stellte. Man unterschied zwischen willkommenen und unwillkommenen Elementen, die jedoch von den verschiedenen Rednern nach verschiedenen Gesichtspunkten klassifiziert wurden. So wollte der eine die Einwandernden nach Rasse und

Digitized by Google

Ursprung, der andere nach Gesundheits- und Vermögensstand, ein dritter nach durchaus individuellem Maßstab eingeteilt wissen. Auch hinsichtlich der Verteilung der Ankömmlinge über das Land wichen die Ansichten der einzelnen Mitglieder sehr von einander ab. Interessant ist in dieser Beziehung der Vorschlag, Informationsbureaus in New York zu gründen, die sich mit den Auswanderern in Verbindung setzen sollen, bevor diese die Erlaubnis zur Übersiedelung erhalten, sie über die amerikanischen Verhältnisse unterrichten und ihnen Vorbereitungen möglich machen, die sie für eine bestimmte Tätigkeit in einer bestimmten Gegend qualifizieren. Die Gesetzgebung betreffend Einschränkung der Einwanderung und Ausschließung verbrecherischer, kranker und verarmter Elemente wurde einstimmig als reformbedürftig bezeichnet und auf den hohen Prozentsatz Fremder in den Armen-, Kranken- und Strafanstalten Amerikas hingewiesen. Gleichzeitig wurde allerdings ausgeführt, wie schwer es praktisch durchführbar sei, die Körperkräfte und Fähigkeiten der Einwandernden nach einem einheitlichem Maßstab zu beurteilen. Ferner wurde darauf aufmerksam gemacht, daß die erschreckend hohen Ziffern, die sich in vielen Statistiken über die Einwanderung finden, auf eine einseitige Beurteilung der Frage zurückzuführen und darum nicht unbedingt maßgebend seien. Nach einer von Falkner verfaßten, in der Political Science Quarterly veröffentlichten Statistik hat sich die Zahl der Einwandernden im Verhältnis zur Bevölkerungszunahme nicht nur nicht vermehrt, sondern vermindert. Danach kamen in dem

Jahrzehnt	Einwanderer	auf Einheimische
1821—1830	15	1000
1831—1840	47	1000
1841—1850	100	1000
1851—1860	110	1000
1861—1870	73	1000
1871—1880	73	1000
1881—1890	104	1000
1891—1900	59	1000

Der gegen die Dampfschiffahrts-Verkehrsgesellschaften und sonstige interessierte Kreise erhobene Vorwurf, daß sie durch Kundgebungen und Machenschaften viel zur Vermehrung der Einwanderungsziffer beitragen, wurde zurückgewiesen, einmal, weil ein derartiges Vorgehen gegen das Gesetz verstoßen und ferner, weil ein so starker Zuzug lediglich auf die günstigen Erfahrungen und Nachrichten ausgewanderter Landsleute und Verwandter zurückgeführt werden könne. Ein besonderes Bedürfnis nach fremden Arbeitskräften liegt in den südlichen und westlichen Staaten vor; als Arbeitszweige kommen hier besonders Farmarbeiten und Ackerbau in Betracht. Auch sind in den letzten Jahren dort zahlreiche Fabriken entstanden.

Der Staat Texas, der größer als Deutschland ist und imstande wäre, eine größere Bevölkerungsziffer als die Deutschlands zu ernähren und zu erhalten, zählt augenblicklich nur $3\,^1/_2$ Millionen Einwohner.

Die Konferenz von 1906 erörterte das Problem noch ausführlicher und gelangte zu bestimmten Forderungen in Gestalt von Resolutionen. Neben

Digitized by Google

den schon genannten Männern, die auch hier wieder erschienen, seien Persönlichkeiten hervorgehoben wie Präsident Elliot von Harvard, Seth-Low, der frühere Bürgermeister von New York; der frühere Senator Higgins, Senator Clark, der frühere Governor von Massachusetts, Douglas, Professor Steiner von Jowa, Professor Loeb-New York und nicht zum letzten Carnegie, der bekannte Philanthrop. Der Präsident der C. F. eröffnete die Konferenz mit dem Hinweis auf die Bedeutung des Problems und betonte, daß Amerika nicht die Sammelstätte alles menschlichen Auswurfs sein dürfte, und daß seine Anstalten nicht dazu bestimmt wären, den Trinker, den Bettler, den Verbrecher fremder Länder zu beherbergen. Hierin stimmten auch alle folgenden Redner mit ihm überein, wobei wiederum von verschiedenen Seiten darauf hingewiesen wurde, daß die Einwandernden einen viel stärkeren Prozentsatz zu der Kriminalität lieferten als die Eingeborenen. Anderseits wurde nachdrücklich betont, daß Amerika die Einwanderung gar nicht entbehren könne, und daß die sinkende Geburtenziffer der Amerikaner einer Ergänzung durch die Einwanderung bedürfe. Andrew Carnegie sprach geradezu aus, daß die Einwanderungsfrage nicht zu den ernsthaften Problemen des Landes gehöre, ja daß umgekehrt die Frage nur ernsthaft sei für diejenigen Länder, die vielfach ihr bestes Blut an Amerika abgäben: jeder Einwanderer vermehre die Konsumtion und rufe entsprechende Arbeit hervor. In ähnlich liberaler Weise äußerte sich der Erzbischof Ireland von St. Paul und ebenso der des höchsten Ansehens genießende Präsident des Harvard College, C. W. Elliot. Auch er betonte, daß tüchtige, gesunde Arbeiter dem Lande nur willkommen sein könnten. Der Kernpunkt der Frage liegt freilich nicht in der Frage der Einwanderung des höherstehenden Arbeiters, sondern in dem Eindringen zahlloser Einwanderer von geringerer Bildung und vor allem von sehr viel geringeren Lebensansprüchen. Unzweifelhaft bildet diese Gruppe von Einwanderern, die, wie oben gezeigt wurde, das willkommene germanische Element in den letzten Jahren in hohem Maße überwog, eine gewisse Gefahr für den Standard des amerikanischen Arbeiters, vor allem der in Trade-Unions organisierten Arbeiter, die für den angemessenen Arbeitstag und für anständigen Lohn und damit für eine anständige Lebenshaltung kämpfen. In diesen Kampf, der naturgemäß den Unternehmer von der geschlossenen Organisation völlig abhängig macht, können sich die Einwandernden zuungunsten der Arbeiter eindrängen, wie das auch in der Konferenz sehr lebhaft von mehreren Arbeitervertretern ausgesprochen wurde. Jesse Taylor von Ohio sprach mit Leidenschaft von den „riff-raff of Southern Europe that can live on two beers and a hard biscuit a day", die sie schließlich selbst zur Auswanderung zwingen würden. Zum Teil aus diesem Gesichtspunkte, zum Teil aus Gesichtspunkten des Rassegegensatzes ist die Stellung zu der asiatischen Einwanderung zu verstehen, namentlich zu der der Chinesen. Sehr scharf sprach Exsenator Higgins dies in dem Worte aus: „Wir haben bereits eine Rassenfrage! Wie sollte nach allen unseren Erfahrungen mit diesem Rassenproblem ein verständiger Amerikaner es begrüßen können, daß das Land mit einer anderen gequält und erregt würde?" Das große Problem Amerikas heiße Assimilation, und von dieser könne bei den Chinesen keine Rede sein, worauf

Digitized by Google

allerdings ein Vertreter Chinas, Ng Poon Chew nicht ohne Beifall erwiderte, daß man den Chinesen gar keine Gelegenheit gäbe, sich zu assimilieren. Der Gesichtspunkt der billigen Konkurrenz wurde von Walter Macarthur scharf hervorgehoben, der geradezu aussprach, daß Chinesen und Japaner den Weißen von der pazifischen Küste und aus gewissen Industrien vertrieben hätten und weiter vertreiben würden. Präsident Penrose wünschte freiere Zulassung mit Ausnahme der sogenannten Kulis.

Die Resolutionen, die zum Schluß der Konferenz einstimmig angenommen wurden, sind verhältnismäßig zahm und enthalten nicht wesentlich neue Gesichtspunkte. Sie fordern eigentlich nur eine bessere Handhabung der Gesetze, geben die Einrichtung zur Erwägung, die Auswanderer schon an den Einschiffungshäfen auf die gesetzlichen Voraussetzungen zu prüfen, die Schiffsgesellschaften in strengerem Maße für Landungen gesetzlich ausgeschlossener Personen haftbar zu machen, auf der anderen Seite die bessere Verteilung der Einwanderer im Lande zu ermöglichen und unter den Einwanderern selbst Kenntnis über die Bedeutung der Auswanderung und die sie erwartenden Verhältnisse zu verbreiten. Schließlich wird die Niedersetzung einer staatlichen Kommission angeregt, die diese Frage wieder prüfen soll.

Es ist für den Fremden nicht leicht, zu dem Problem der Einwanderung Stellung zu nehmen, weil hierbei eine Reihe von Punkten in Erwägung zu ziehen sind, die weder aus dem Studium der Statistik noch der Literatur geschöpft werden können. Ich möchte daher hier kein eigenes Urteil über die Frage abgeben, sondern auch nur von einem Eindruck sprechen, den ich gehabt habe. Dieser Eindruck ist, daß das Problem der europäischen Einwanderung in der Tat kein Problem ersten Ranges ist. Nach den Beobachtungen, die ich selbst machen konnte, ist die Kraft der Assimilation in Amerika ganz erstaunlich: schon in der jüngsten zweiten Generation tritt das amerikanische Element deutlich zutage, selbst wenn die Eltern als unwissende Fremde in das Land gekommen sind. Es fiel mir namentlich in den für fremde Kinder bestimmten Schulen und Waisenhäusern auf, wie sich selbst schon der heimatliche Typus in den Gesichtszügen zu verwischen begonnen hatte. Mehr als das: amerikanische Sitte und Sprache hatten sich bereits dieser Jugend in so hohem Maße bemächtigt, daß ein Fremder kaum daran denken würde, sie nicht als amerikanische Kinder zu betrachten. Was Carnegie, Elliot, Ireland von dem Bedarf an Arbeitskräften sagten, scheint auch mir durchaus zutreffend. Der Widerstand, der aus den Kreisen der Arbeiterorganisationen hervortritt, zeigt, wie schnell sich in geschlossener Organisation eine Aristokratie herausbildet, die den außerhalb Stehenden feindlich ist. Dabei steht die Tatsache fest, daß eine große Reihe geringerer Arbeiten, insbesondere Erd- und Bahnarbeiten, von Einheimischen nicht übernommen werden, und daß hierfür, ebenso wie in europäischen Ländern, Fremde, Italiener und Slawen, herangezogen werden; man wird bei dem Bau des Panamakanals sicher die gleiche Erfahrung machen. Für die höheren Tätigkeiten der gelernten Arbeiter wird der fremde Einwanderer ohnehin nicht geeignet sein. Mit der asiatischen Einwanderung liegt es vielleicht anders, weil hier in der Tat von Rasseneigentümlichkeiten gesprochen werden kann, die eine Assimilation nicht zulassen oder zum mindesten sehr erschweren.

Digitized by Google

Das hat aber nicht so sehr mit der Frage der Einwanderung als mit der der Rassenfrage zu tun, deren Lösung schon in bezug auf die eingeborenen Schwarzen die größten Schwierigkeiten bietet. Ja, dies Problem ist vielleicht überhaupt unlösbar und wird Amerika weit mehr zu schaffen machen als die Einwanderungsfrage.

Ebenso wie in der Behandlung des Armutsproblems nicht die Repression, sondern die Vorbeugung an erster Stelle steht, muß auch bei der Einwanderungsfrage meines Erachtens weniger daran gedacht werden, die Einwanderung zu verhindern, sondern vor allem daran, sie in gesunde Bahnen zu lenken. Daher scheinen mir alle Bemühungen von entscheidender Bedeutung, die Einwandernden rechtzeitig aufzuklären, Vorkehrungen zu treffen, um den Strom der Einwandernden an diejenigen Stellen zu lenken, wo ein noch ungemessener Bedarf für ihre Arbeit vorhanden ist. Daß man im übrigen den Vereinigten Staaten nicht zumuten kann, den Auswurf aller Länder bei sich aufzunehmen, ist selbstverständlich; über die hiergegen gerichtete Abwehr besteht auch keine Meinungsverschiedenheit.

Von einem weiteren Gesichtspunkte ist freilich die Einwanderungsfrage weit entfernt davon, nur ein amerikanisches Problem zu sein, da die Einwanderung nach Amerika ja immer Auswanderung aus einem anderen Staatswesen ist. Es zeugt für die günstige Gestaltung der Verhältnisse in England und Deutschland, wenn hier die Auswanderung erheblich zurückgegangen ist; und keine schärfere Anklage können Russen, Österreicher, Italiener usw. gegen den heimischen Staat erheben, als wenn sie in immer zunehmendem Maße auswandern. Betrachtet man die Angelegenheit von diesem Gesichtspunkte aus, so handelt es sich viel weniger um ein Problem des Armenwesens der Vereinigten Staaten als um ein solches der Auswandererstaaten. Doch kann auf diese Seite der Frage hier nicht näher eingegangen werden; ich berühre sie nur, weil auch in diesem Zusammenhange alles daran mahnt, daß nicht Zwang, Beschränkung und Niederdrückung die Wohlfahrt der Völker befördern, sondern Freiheit und Forträumung der ihre Bewegung hindernden Schranken. Und deswegen hat Amerika trotz allem Grund, sich der starken Einwanderung zu freuen.

Digitized by Google

III.

Das öffentliche Armenwesen.

Das öffentliche Armenwesen der Vereinigten Staaten trägt nicht, wie das von England, einen einheitlichen Charakter. Es gibt keine amerikanische Gesetzgebung als solche. Die Bundesregierung reguliert das Armenwesen in dem eine Sonderstellung einnehmenden Distrikt von Columbia; sie ist zuständig für den Erlaß von Bestimmungen über die Einwanderung, die für das Armenwesen gewiß nicht ohne Bedeutung ist, und sie übt eine aufklärende Tätigkeit insofern, als das dem Department of Commerce and Labour angehörige Bureau of Census Nachrichten über das gesamte Wohltätigkeitswesen der Vereinigten Staaten sammelt. Vor kurzem erst hat es durch die Ausgabe derartiger Sammelwerke über die „benevolent institutions" und über „pauperism" der Erkenntnis der Zustände des Armenwesens einen großen Dienst geleistet. Aber abgesehen hiervon ist das öffentliche Armenwesen Sache der einzelnen Staaten. Um die Entwicklung des amerikanischen Armenwesens zu verstehen, muß man daher die Mannigfaltigkeit der dort herrschenden Zustände würdigen, die sich historisch und wirtschaftlich sehr verschieden entwickelt haben. „Dem Leser müßte" — wie Henderson bemerkt — „eine Karte der Vereinigten Staaten vorschweben, und er sollte sich der klimatischen und geschichtlich-sozialen Unterschiede und der auffallenden Gegensätze zwischen Neu-England, dem Süden, der reichen Ebene der mittleren Staaten, den ungeheueren Prärien des Westens und den hohen Gebirgsgegenden, fruchtbaren Tälern und dem Küstenklima der Pacific-Staaten wohl bewußt sein." So mannigfaltig wie diese Zustände, sind auch die Gestaltungen der öffentlichen und privaten Fürsorge; in den westlichen Staaten vielfach noch im ersten Stadium der Entwicklung, in den alten, den sogenannten Neu-England-Staaten zum Teil schon mit allen Mängeln alter Kultur und ihren Mißbräuchen behaftet. Auf der anderen Seite kommt es auch vor, daß ganz junge Stadtentwicklungen älteren Landschaften überlegen sind, weil sie gleich mit Eifer und Energie sich die neuesten Errungenschaften auf diesem Gebiete angeeignet haben, während ältere Landesteile noch an dem Alten haften.

Will man zum Vergleich die Zustände eines kontinentalen Staatswesens heranziehen, so wird man, trotz der Verschiedenheit der Größenverhältnisse, am meisten an die Zustände in der schweizerischen Eidgenossenschaft erinnert, wo ebenfalls die Bundesregierung mit dem Armenwesen fast nichts zu tun

Digitized by Google

hat und jeder einzelne seiner im Verhältnis zu den amerikanischen Staaten winzigen Kantone das Armenwesen nach eigenem Ermessen regelt. Hier finden sich gegenüber den durch eine neuere fortgeschrittene Gesetzgebung geschaffenen Zuständen in einer Reihe von Kantonen Zustände, die als geradezu rückständig bezeichnet werden müssen. In den Vereinigten Staaten bereitet ganz ebenso wie in der Schweiz das Verhältnis der Bundesstaaten zueinander in bezug auf die Unterstützung und Übernahme der bedürftigen Angehörigen eines anderen Bundesstaates sehr ernstliche Schwierigkeiten, wenn auch die innere Wanderung (interstate migration) nicht entfernt so schwierige Probleme bietet wie die Einwanderung von außerhalb (immigration). Daher besteht ein unzweifelhaftes Bedürfnis einer einheitlichen Niederlassungsgesetzgebung für das gesamte Gebiet der Vereinigten Staaten, das auch wiederholt von allen Sachkundigen anerkannt wurde. 1898 setzte die National Conference of Char. and Corr. zur Prüfung der Frage ein ständiges Komitee von sieben Mitgliedern ein, das im folgenden Jahre über den Gegenstand berichtete und gewisse Grundzüge einer gemeinschaftlichen Gesetzgebung feststellte. Die wichtigsten davon sind: die Einheitlichkeit der zur Erwerbung der Staats- und Ortsangehörigkeit notwendigen Aufenthaltsdauer, die Zurückschaffung nicht angehöriger Niedergelassener und die Schaffung einer Behörde zur Schlichtung der hierüber entstehenden Streitigkeiten. Im ganzen nähern sich die Vorschläge dem deutschen System des Unterstützungswohnsitzes. Ein Jahr ununterbrochenen Aufenthaltes soll zur Erwerbung, ein Jahr ununterbrochener Abwesenheit zum Verlust der Angehörigkeit führen. Bezug von Unterstützung, Aufnahme in eine öffentliche Anstalt usw. sollen nicht in Berechnung kommen. Personen, die in dieser Weise einen Unterstützungswohnsitz in einer Ortschaft nicht erwerben, sich aber während eines Jahres im Staatsbezirk aufgehalten haben, sollen die Angehörigkeit in derjenigen Grafschaft besitzen, in der sie sich am längsten aufgehalten haben. Personen, die der öffentlichen Armenpflege zur Last fallen und keinerlei Angehörigkeit besitzen, sollen mit tunlichster Beschleunigung ausgewiesen werden, und zwar nach vorheriger Verständigung in denjenigen Staat, dem sie angehören. Die Verständigung soll durch die Staatsaufsichtsbehörde erfolgen, wobei allerdings die Schwierigkeit besteht, daß noch nicht die Hälfte aller Staaten solche Behörden besitzen; und gerade in diesen Staaten wird der Grundsatz befolgt, Fremde abzuschieben und nicht wieder aufzunehmen, gleichgültig, wo sie bleiben. Eine auf Grund eines Bundesgesetzes geschaffene Heimatbehörde (interstate migration board), um die aus Anlaß der Heimatgesetzgebung sich ergebenden Streitigkeiten zu schlichten, würde daher von großem Werte sein. Über die Berechtigung dieser Wünsche war man in der Konferenz selbst allseitig einverstanden, wenn auch über die Ausführung, namentlich wegen der zuständigen Behörde, noch Meinungsverschiedenheiten obwalteten; ihre Verwirklichung wird allerdings sehr schwierig sein, da, wie das Komitee selbst in seinem Bericht zugeben mußte, ein Bundesgesetz insofern unkonstitutionell sein würde, als die Ordnung dieser Angelegenheit unzweifelhaft Sache der Einzelstaaten ist.

Soweit ich unterrichtet bin, hat die Angelegenheit bisher keine weiteren Fortschritte gemacht, so daß der für eine große Nation immer unerfreuliche

Digitized by Google

Zustand besteht, daß in einigen sehr wichtigen Beziehungen ein Staat dem anderen als Ausland gegenübersteht. Der Kenner der deutschen Armengesetzgebung erinnert sich hier, daß bei der Gründung des Norddeutschen Bundes und demnächst des Deutschen Reiches die verbündeten Regierungen es als eine ihrer ersten Aufgaben betrachteten, eine einheitliche Niederlassungs- und Armengesetzgebung zu schaffen.

So ist es natürlich, daß die im Eingange betonten Verschiedenheiten der innerstaatlichen Gesetzgebung und die Verschiedenheiten der praktischen Ausführung in den einzelnen Landschaften und Städten noch weitere Ungleichheiten schaffen, durch die weder das öffentliche Wohl noch das Wohlbefinden der Armen gefördert wird. Endlich spielt in der Gestaltung des öffentlichen Armenwesens wiederum weit mehr als in anderen Ländern die Politik ihre Rolle, so daß selbst da, wo an sich zureichende Gesetze vorhanden sind, die Handhabung der Armenpflege stark davon beeinflußt und die an sich wohltätige Absicht vielfach in ihr gerades Gegenteil verkehrt wird. Ich komme hierauf noch an verschiedenen Stellen, namentlich bei den Erörterungen über die Frage der Staatsaufsicht zurück.

Trotz dieser durch die geschichtliche und wirtschaftliche Entwicklung, durch geographische und klimatische Voraussetzungen bedingten Verschiedenheiten kann man von einer Tendenz sprechen, die allen Kulturstaaten gemeinsam ist, der Tendenz, für diejenigen zu sorgen, die für sich selbst zu sorgen unfähig sind. Diese Unfähigkeit kann sich auf die Gesamtheit der Lebensbedürfnisse erstrecken oder sich auf einen Teil beschränken; die Kindheit und das Alter sind vollständig hilflos, während der Kranke nur für die Dauer der Krankheit, der Arbeitslose nur für die Dauer der Arbeitslosigkeit der Hilfe bedarf. Von selbst ergibt sich so Scheidung zwischen vollständiger und ergänzender Fürsorge. Und je nach dem körperlichen und wirtschaftlichen Zustande des Bedürftigen ergibt sich, ob Nahrungsmittel und Obdach oder an ihrer Stelle bares Geld zur Beschaffung dieser Bedürfnisse, ob Krankenpflege in einem Krankenhause, ob dauernde Bewahrung in einer Anstalt notwendig ist. Kein anderer Grundsatz kann für die Armenpflege mußgebend sein, als der, jedem diejenige Art von Hilfe zu gewähren, die seinem persönlichen Zustande entspricht. Soll dieser Grundsatz ernstlich durchgeführt werden, so bedarf es einer großen Mannigfaltigkeit der Einrichtungen, um jedem Bedürfnis gerecht zu werden. Die Verschiedenheit des Lebensalters, des Geschlechts und des Gesundheitszustandes muß berücksichtigt werden; die Pflege des Kranken fordert andere Vorkehrungen als die Sorge für ein zwar hilfloses aber gesundes Kind oder einen alten Menschen. Die Bedürfnisse der Krankenpflege spezialisieren sich je nach Art und Dauer der Krankheit; Anstalten für Kranke sind etwas anderes als Anstalten für Geisteskranke; bei der Gewährung von Unterhalt und Obdach für Blinde und Taubstumme macht sich das Bedürfnis gleichzeitigen Unterrichts geltend usw. Mit den Fortschritten der Wissenschaft tritt eine immer stärkere Differenzierung der Bedürfnisse und der ihnen dienenden Einrichtungen ein, so daß schließlich jeder Krankheitszustand seine Behandlung in besonderen Anstalten zu fordern scheint. Aber diesem wachsenden Bedürfnis Rechnung zu tragen, bedarf es großer Mittel, wie

Digitized by Google

sie regelmäßig nur großen und reichen Gemeinden zu Gebote stehen, während in kleineren Gemeinden dem Mangel der Mittel auch eine entschiedene Abneigung gegen eine so weit getriebene Fürsorge für die Armen entspricht. Man liebt die Armen nicht; man entledigt sich ihrer in der einen oder anderen Weise und ist namentlich da, wo die gesamte Lebenshaltung der Bevölkerung ärmlich ist, weit entfernt davon, die weitgehende Fürsorge der reicheren Bezirke mitzumachen. Hieraus erklären sich die tatsächlichen ungeheuren Verschiedenheiten in der Ausübung der öffentlichen Armenpflege, eine Erscheinung, die ganz gleichmäßig in allen Ländern zu beobachten ist. Jede Statistik lehrt es uns, daß nicht, wie wir erwarten, die ärmsten Bezirke die höchsten Aufwendungen für die Armenpflege haben, sondern daß umgekehrt die größte Zahl — man darf nicht sagen der Armen, sondern der unterstützten Personen — in den reichen großen Städten zu finden ist. Sehr lehrreich ist in dieser Beziehung die erwähnte Übersicht der benevolent institutions, die, wie ausdrücklich bemerkt werden muß, die Armenhäuser (almshouses), Anstalten für Geisteskranke (hospitals for the insane) und Anstalten für Schwachsinnige (schools for the feeble-minded) nicht mit umfaßt und sich keineswegs nur auf Einrichtungen der öffentlichen Armenpflege beschränkt. Dennoch gibt die 4207 institutions umfassende Nachweisung einen deutlichen Beweis für die oben aufgestellte Behauptung. Man vergleiche z. B. Tabelle II, in der für die einzelnen Staaten und Territorien die Zahlen der Anstalten und ihrer Insassen angegeben sind. Es ist kein Zufall, daß New York 659, Massachusetts 305, Illinois 257, Pennsylvania 409 Anstalten zählen, während auf Alabama, Arkansas, Mississippi, Oklahama, South-Carolina weniger als 25 entfallen; ebenso daß auf 100 000 Einwohner berechnet am 31. Dezember in den erstgenannten Staaten eine Anstalt auf je 773, 455, 380, 443 usw. Einwohner kommt, während in den zuletzt genannten diese Ziffer weit hinter 100 bleibt. Die Berichte der State Boards geben in dieser Beziehung noch interessante Einzelheiten. Ich greife die sehr sorgfältige Statistik des State Board of Charity of Mass. für 1905 heraus, die in Teil III eine Nachweisung der Aufwendungen der Anstalten in den einzelnen Landschaften und Städten enthält. Dort ist der Aufwand auf den einzelnen Kopf des Einwohners berechnet. Es ergeben sich für

		$
County	Bristol . . .	111,—
„	Berkshire . . .	071,6
„	Dukes . . .	120,5
„	Franklin . . .	058,9
„	Middlesex . .	059,6
„	Worcester . .	051,5
„	Nantucket . .	134,—

In den einzelnen towns ist die Verschiedenheit noch viel größer; der Aufwand geht von $ 290 in Scituate, 274 in Cohasset, 278 in Shutesbury herab bis auf 14,6 in Sharon, 14 in Sunderland, 10,6 in Seekonk. Ich weiß wohl, daß diese Ziffern, um recht verstanden zu werden, einer Erläuterung bedürfen; die hohe Ziffer an der einen Stelle kann unsparsame Verwaltung, Sorglosigkeit in der Aufnahme der Insassen, kann unerlaubte

Digitized by Google

Bereicherung an Kontrakten bedeuten und dergl. mehr, während eine niedrige Ziffer ein Beweis für sparsame und redliche Verwaltung und sorgfältige Prüfung der Aufnahme sein kann. Doch können diese Momente keine so in die Augen springende Verschiedenheiten rechtfertigen. Wohl aber ist ein anderer Punkt beachtenswert. Je kleiner die Verhältnisse, um so leichter sind sie zu übersehen; es wird nicht leicht jemand in Armenpflege genommen werden, der dessen nicht absolut bedürftig ist. Je größer die Verhältnisse werden, um so schwieriger ist es, dem einzelnen nachzuforschen, seine Vermögensumstände genau zu prüfen, zu erfahren, ob Angehörige vorhanden sind, die für ihn sorgen können und dergl. mehr. Während daher die kleinen Gemeinwesen in diesen Punkten gar keine Schwierigkeiten bieten und mehr an Mangel an Mitteln und gutem Willen leiden, laufen die größeren und reicheren Gemeinden und Landschaften Gefahr, übermäßig von Personen in Anspruch genommen zu werden, die der Armenpflege nicht bedürfen Um dieser Gefahr zu begegnen, gibt es nur ein Mittel: die Sicherstellung sorgfältiger Prüfung. Hier ist es, wo sich die Wege der deutschen und der englischen Armenpflege scheiden. In Deutschland besteht das Mittel sorgfältiger Prüfung und Behandlung der Bedürftigen nach ihrer Individualität in der Bereitstellung einer sehr großen Zahl freiwilliger Helfer; die Gemeinde ist in Bezirke eingeteilt; jeder Bezirk hat seinen Vorsteher und jedem Vorsteher steht eine entsprechende Anzahl Helfer zur Seite. So ist Berlin in etwa 400, Hamburg in etwa 120 Bezirke eingeteilt mit etwa 4000 bezw. 1600 freiwilligen Helfern, eine Zahl, die freilich in Berlin nicht voll dem Bedürfnis entspricht. Immerhin treten diese Helfer dem einzelnen Armen persönlich nahe, lernen ihn genauer kennen, überwachen seine Lebensführung und gewinnen ein im wesentlichen zutreffendes Urteil über Art und Umfang seiner Bedürftigkeit. In Amerika fehlt es im ganzen an freiwilligen Helfern. Es ist absolut unmöglich, in größeren Gemeinwesen die Verhältnisse der Bedürftigen in dieser eingehenden individualisierenden Weise zu prüfen. Will man aber nicht prüfungslos jedem Gesuch willfahren, so muß man ein anderes Mittel auffinden. Das Mittel besteht darin, daß man die Unterstützung in einer Form darbietet, die die Annahme nur demjenigen wünschenswert erscheinen läßt, der sich in keiner anderen Weise zu helfen weiß. Man versagt also die sehr willkommene Gabe in Geld und bietet statt dessen die Aufnahme in das Armenhaus an, die wegen der damit verbundenen Aufsicht und Beschränkung der Freiheit, sowie wegen der Einförmigkeit der Kost, der Gemeinschaftlichkeit der Schlafräume und aus manchen anderen Gründen nicht willkommen ist. Das Anerbieten der Aufnahme in das Armenhaus bietet somit den Prüfstein der Bedürftigkeit. Das ist der berühmte workhouse-test, den Amerika von England überkommen hat. Die Mehrzahl der Gesetze schließen die offene Armenpflege (outdoor-relief) für Fälle dauernder Unterstützung und für arbeitsfähige Personen völlig aus, so daß nur kranke, gebrechliche und dergl. Personen vorübergehend in offener Pflege unterstützt werden dürfen; aber auch für diese ist die offene Armenpflege sehr beschränkt, so daß, abgesehen von der Krankenpflege in Krankenhäusern, Geisteskranken, Blinden, Taubstummen usw. in besonderen Anstalten das Armenhaus die

Digitized by Google

THE LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA

Hauptform der öffentlichen Armenpflege, wie Warner es gelegentlich ausdrückt „the charitable catch all for the community" bildet. Wie man weiß, ist die englische Armengesetzgebung von 1834 auf dem workhouse-test gegründet worden, nachdem die Zustände vor der Reform zu großer Verschwendung und Sorglosigkeit geführt hatten. Aber es muß dazu bemerkt werden, daß der Grundsatz in England keineswegs voll aufrecht erhalten wird und daß in zahlreichen Armenverwaltungen die offene Armenpflege überwiegt, wenngleich sich im ganzen eine steigende Tendenz zu ihrer Verminderung, insbesondere in bezug auf arbeitsfähige Personen, erkennen läßt. Ich füge des Vergleichs halber hier eine kurze, den Berichten des Local Government Board für England und Wales entnommene Übersicht bei.

Sämtliche Unterstützte:

Jahr	In geschlossener Pflege	pro Tausend der Bevölkerung	In offener Pflege	pro Tausend der Bevölkerung	Zusammen	pro Tausend der Bevölkerung
1849	133 513	7,7	955 146	55,0	1 088 659	62,7
1860	113 507	5,8	731 126	37,1	844 633	42,9
1868	150 040	6,9	842 600	38,9	992 640	45,8
1885	183 820	6,8	585 118	21,8	768 938	28,6
1900	215 377	6,8	577 122	18,2	792 367	25,0
1903	233 397	7,0	589 548	17,9	822 786	24,9
1905	253 808	7,5	631 076	18,7	884 365	26,2
Die Arbeitsfähigen (able bodied):						
1849	26 558	1,5	202 265	11,7	228 833	13,2
1860	16 268	0,8	115 852	5,9	132 120	6,7
1868	23 680	1,1	143 110	6,6	166 790	7,7
1885	20 685	0,8	75 158	2,8	95 843	3,6
1900	34 387	1,1	59 268	1,9	93 655	3,0
1903	37 561	1,1	61 393	1,9	98 954	3,0
1905	43 987	1,3	72 379	2,1	116 366	3,4

In den Vereinigten Staaten wird, soweit ich sehen kann, der Ausschluß offener Pflege viel strenger gehandhabt. Eine Umfrage an die Armenverwaltungen der einzelnen Staaten, deren Ergebnis der National Conference von 1905 vorgelegt wurde, bestätigt diese Wahrnehmung. Erhebliche Beträge für Unterstützungen in offener Armenpflege sind nur in wenigen Staaten aufgewendet; Connecticut berichtet für 1903 von 11 589 Empfängern, von denen 4210 dauernd unterstützt wurden. In Michigan finden sich 33 390 zeitweilig Unterstützte und 2690 dauernd Unterstützte. Für New York wird die Unterstützung von 143 922 Personen mit einem Aufwande von 793 782 $ angegeben, eine Ziffer, die aber mit dem Bericht des State Board nicht übereinstimmt; dort sind für 1903 nur 37 807, für 1904 nur 39 319 Personen mit einem Aufwande von $ 331 472 bezw. $ 337 723 angegeben. Für 1901 und 1902 betrugen die Zahlen noch 48 816 und 43 204. Zu beachten bleibt hierbei aber, daß die Ziffern sich auf den Staat, nicht auf die Stadt New York beziehen. Wie die

Digitized by Google

Einzelnachweisungen ergeben, ist die Stadt New York mit 4319 Personen nur in verschwindendem Maße an der offenem Armenpflege beteiligt; während Buffalo mit 4841, Auburn mit 1450, Amsterdam mit 2039, Rome mit 1180 erheblich höher stehen und gegen 0,01 % der Bevölkerung, die in New York in offener Armenpflege unterstützt wird, einen Anteil von 0,14 — 0,47 — 0,97 — 0,77 aufweisen. Verhältnismäßig stark ist die Zahl der in offener Pflege Unterstützten in Boston, wo sie 2248 Familien mit einem Aufwande von rund $ 80 000 betrug gegen 2346 in 1904, so daß die Zahl sich auch hier vermindert hat. Überhaupt wird die Tendenz zur Verminderung der offenen Armenpflege fast durchweg berichtet. Ein sehr glänzendes Beispiel für die Bemühungen, durch sorgfältige Prüfung dem Übermaß offener Armenpflege entgegenzutreten, bietet Indiana, wo 1897 noch 82 235 Personen in dieser Art unterstützt wurden, während 1905 nur die Zahl von 46 561 aufweist, eine Verminderung im Verhältnis der Bevölkerung von 3,2 auf 1,8 %. Ebenso ist in Boston in den letzten 25 Jahren die Zahl der unterstützten Familien von 5317 in 1879 auf 2346 in 1904 zurückgegangen, d. h. um mehr als 50 % in absoluten Zahlen, um nahe an 75 % im Verhältnis zur Bevölkerung; die Höhe der durchschnittlich (per average) gewährten Unterstützung hat sich gleichzeitig mehr als verdoppelt ($ 13 auf $ 30). Nur Ohio scheint mit 59 967 mit einem Aufwand von $ 735 375 in offener Armenpflege Unterstützten weit über den allgemeinen Durchschnitt hinauszugehen. Zur Vergleichung sei bemerkt, daß die Stadt Berlin mit einer Bevölkerung von rund 2 Millionen jährlich etwa 20 000 vorübergehend und etwa 40 000 Personen dauernd in offener Pflege mit einem Kostenaufwand von etwa 8 Millionen Mark oder 2 Millionen Dollar unterstützt; in den anderen deutschen Städten ist der Aufwand ihrer Bevölkerung gemäß entsprechend groß. Die Berliner Anstalten beherbergen eine im Verhältnis verschwindende Zahl von Armen, hauptsächlich nur solche, die wegen Alters oder Gebrechen völlig hilflos sind und gleichzeitig völlig alleinstehen, oder solche, bei denen wegen Trunksucht, Liederlichkeit und Müßiggang ein Mißbrauch der Geldunterstützung zu befürchten ist. Es wird dabei unterschieden zwischen würdigen und nicht würdigen Personen; erstere erhalten Unterkunft in einem Altersasyl, die anderen in einem Armenhaus; in dem einen befinden sich etwa 1500, in dem anderen etwa 500 Menschen. Die im Armenhaus Befindlichen empfinden diese Unterbringung als eine Art Strafe und geben sich alle erdenkliche Mühe, wieder herauszukommen und offene Armenpflege zu erhalten. Ähnlich liegt es in der Mehrzahl der deutschen Städte, nur daß die nicht ganz großen nicht so streng zwischen würdigen und unwürdigen unterscheiden können und alle Arten von Bedürftigen in das Armenhaus aufnehmen. Sieht man aber von den Städten ab und betrachtet die Zustände der Dörfer und kleinen Landgemeinden, so findet sich kaum ein Unterschied gegenüber den amerikanischen Zuständen in kleinen Städten und auf dem Lande. Zwar fehlt es uns in Deutschland an so sorgfältigen, wiederkehrenden Berichten, wie sie Amerika in den Berichten der State Boards besitzt. Aber immerhin haben gelegentliche Erhebungen dargetan, daß die Armenpflege auf dem Lande hart und dürftig ist und daß entweder mit

Digitized by Google

ganz unzulänglichen baren Unterstützungen geholfen wird oder ein Armenhaus geringster Art alle die aufnimmt, die sich nicht mehr selbst helfen können. Besonders schlimm sind die Zustände für Kranke, denen es auf dem Lande fast an jeder Pflege fehlt. Eine Besserung im allgemeinen ist dadurch eingetreten, daß teils durch Gesetz, teils auf Grund freier Entschließung die größeren Verbände — die ihrem Umfange nach in der Mitte stehen zwischen den States und den counties — die Fürsorge für gewisse Kreise von Bedürftigen, namentlich die Geisteskranken, Siechen, Blinden und Taubstummen, übernommen haben oder den Gemeinden hierzu Beihilfen gewähren. Ganz gleichartige Wahrnehmungen sind in allen anderen Ländern zu machen: immer wieder der Gegensatz zwischen Stadt und Land, zwischen wohlhabender und nicht wohlhabender Bevölkerung mit demselben Ergebnis: je wohlhabender das Gemeinwesen, um so reichlicher die Fürsorge für die Bedürftigen.

Diese Gleichartigkeit einer, wie man annehmen muß, in der Natur der Dinge selbst begründeten Entwicklung hat aber nur da zu gleichen Ergebnissen geführt, wo es sich um die ungenügenden Leistungen der kleinen und ländlichen Gemeinden handelt, weil das Nichts oder das Minimum der Leistungen in dem einen Lande dem Nichts und dem Minimum in anderen Ländern selbstverständlich sehr ähnlich sieht. Wo dagegen eine wirkliche Armenpflege mit mehr oder minder reichen Mitteln geübt wird, wo die leitenden Persönlichkeiten sich ernstlich bemüht haben, die Armenpflege der Bedeutung des Gemeinwesens und dem Wohle der Bedürftigen entsprechend zu gestalten, da finden sich jene außerordentlich großen Unterschiede, die schließlich in den starken Gegensatz von Deutschland und den Vereinigten Staaten ausmünden: hier das fast ausschließliche System der offenen Armenpflege, das in nicht erheblichem Umfange — von den Einrichtungen für Kranke und Gebrechliche abgesehen — durch die geschlossene Armenpflege ergänzt wird; dort ein fast ausschließliches System der geschlossenen Armenpflege, das durch die Gesetzgebung direkt vorgeschrieben oder durch die Praxis festgehalten wird und dessen Ergänzung durch die offene Armenpflege mit einer fast ängstlichen Sorge abzuwehren oder wenigstens auf das geringste Maß einzuschränken gesucht wird. Fragt man angesichts dieses höchst merkwürdigen Gegensatzes nach dem Bedürfnis des Armen selbst, so wird man gestehen müssen, daß in Deutschland oder in England, in Frankreich so gut wie in den Vereinigten Staaten der bedürftige Mensch derselben Art ist, daß er dieselben Lebensbedürfnisse hat und daß an jedem Punkt der Welt sein Bedürfnis immer nur in individualisierender Weise befriedigt werden kann. Wenn also in dem einen Lande die geschlossene, in dem andern die offene Armenpflege vorwiegt, so muß das an Ursachen liegen, die nicht unmittelbar aus der Natur der Armut hergeleitet werden können, sondern die offenbar mit besonderen Eigentümlichkeiten und Zuständen der beteiligten Länder zusammenhängen. Ich deutete schon an, daß je größer die Verhältnisse werden, um so schwieriger die Erforschung der persönlichen Verhältnisse des Armen und die dauernde Überwachung seiner Lebensführung wird, während in kleinen Verhältnissen gerade diese Punkte gar keine Schwierigkeiten bereiten. Will man also den Verhältnissen

Digitized by Google

aller Armen, die nach vielen Tausenden zählen, in großen Verhältnissen wirklich nahe kommen und dauernd nahe bleiben, so bedarf es einer entsprechenden Organisation; nur eine sachgemäße Organisation ist imstande, jenem ersten Erfordernis guter Armenpflege, „der Hilfe von Mensch zu Mensch", Genüge zu leisten. Eine solche Organisation ist in Deutschland durch die umfassende Regelung des ehrenamtlichen Helferdienstes geschaffen worden, dessen Voraussetzung es bildet, daß die Helfer in dem ihnen zugewiesenen Bezirk ihre dauernde Wohnung haben. Diese Organisation reicht für die Verhältnisse der Großstadt, namentlich für Berlin, wie offen zugegeben werden muß, nicht mehr völlig aus; aber im ganzen tut sie in deutschen Städten ihre Schuldigkeit. Sie ermöglicht es, zu jeder Tageszeit Kräfte in den kleinen örtlichen Bezirken zur Verfügung zu haben, die die Verhältnisse des Hilfesuchenden prüfen und die ihm notwendige Hilfe gewähren können. Diese Hilfe besteht in der Hauptsache in Gewährung von Geld, Naturalien, ärztlicher Fürsorge, Arznei, diätetischen Heilmitteln, soweit nicht der körperliche Zustand die Behandlung in einer Kranken- oder Pflegeanstalt erforderlich macht oder die moralische Beschaffenheit des Hilfesuchenden Mißbrauch der Unterstützung in offener Armenpflege befürchten läßt. Man täuscht sich in Deutschland über eine Reihe von Mängeln nicht, die der Pflegetätigkeit anhaften; aber im ganzen darf ausgesprochen werden, daß die Frage, ob „offene" oder „geschlossene" Pflege, seit Jahren nicht mehr erörtert wird.

Ganz anders in den Vereinigten Staaten. Es gibt kaum eine Frage, die so fortdauernd Gegenstand der Erörterung ist, wie gerade dieser Gegensatz von outdoor und indoor. In dem Bericht der State Boards, in den Verhandlungen der National Conference und der State Conferences, in den Lehrbüchern und Einzelschriften kehrt die Erörterung dieser Frage immer wieder. Man kann sich der Empfindung nicht erwehren, daß es den Verwaltern der Armenpflege und den Freunden der Armen selbst nicht ganz geheuer ist bei der ausschließlichen oder mindestens sehr eingeschränkten Anwendung des outdoor und daß sie immer wieder das Bedürfnis empfinden, ihre Stellung zu verteidigen. Einer der vorzüglichsten Sachkenner, der nicht nur in den Vereinigten Staaten hoch geschätzte Leiter der New Yorker Charity Organization Society Edward, T. Devine, widmet der Frage ein sehr beachtenswertes Kapitel in seinem Werk "Principles of relief". Er faßt die Stellungnahme derer, die outdoor abzuschaffen wünschen, in etwa folgender Weise zusammen. Offene Armenpflege trage die Gefahr in sich, den Menschen die Erfahrungen zu ersparen, die sie mit den Erfolgen ihrer eigenen Handlungen zu machen haben, mit andern Worten, sie mache es den Menschen zu bequem und vermindere stark das Gefühl der Selbstverantwortlichkeit; viele, denen in offener Armenpflege nicht geholfen werde, würden dazu gedrängt, sich selbst zu helfen; ebenso würden die Angehörigen mehr angespornt, den Ihrigen zu helfen. Tatsächlich aber — und das sei der Hauptgrund gegen offene Armenpflege — habe die Erfahrung in den fünf leitenden Städten der Seeküste New York, Brooklyn, Philadelphia, Baltimore und Washington gezeigt, daß es möglich sei, für die Armen ohne Anwendung der offenen Armenpflege ohne ernstliche Mißstände zu sorgen.

Digitized by Google

Sehr wichtig sei hierbei die Stellung der Privatwohltätigkeit, die eine sicherere, ständigere und großmütigere Quelle der Hilfe bilde als die öffentliche Armenpflege. Auch seien die öffentlichen Mittel viel leichter der Begehrlichkeit ausgesetzt, als die privaten, weil bei jenen die Geber schon allzu weit von der Quelle entfernt und nicht mehr so persönlich interessiert seien, wie in der Privatwohltätigkeit, die den Bedürftigen und ihrem Bedürfnis sehr viel näher stünde. Ein mehr aus tatsächlichen Verhältnissen als aus der Natur der Sache geschöpftes Argument führt D. zum Schluß an; er meint, daß man so lange unter keinen Umständen eine Bewegung zugunsten der offenen Armenpflege unterstützen könne, als noch nicht einmal die für die geschlossene Pflege erforderlichen Mittel in genügender Höhe zur Verfügung gestellt seien. Im ganzen drückt D. in den vorstehenden Argumenten die gegenwärtig in den Vereinigten Staaten über die Frage herrschende Meinung aus. Ich erwähne noch Dr. Wolf von Philadelphia, der sich dahin ausspricht, daß in Ph. kein Bedürfnis für die Wiederherstellung des municipal outdoor relief empfunden werde, daß vielmehr die Privatwohltätigkeit vollständig für alle Bedürfnisse ausreiche. Miß Richmond spricht geradezu aus, daß die Ängstlichkeit, die Form des outdoor abzuschaffen, der Scheu zu vergleichen sei, Säuglinge aus überheizten Stuben in die frische Luft zu bringen. Recht beachtenswert scheint mir auch, was Wilson in seinem der Nationalkonferenz von 1900 erstatteten Bericht ausführt. Er bemerkt, daß er mit einer großen Zahl von Armenpflegern in kleineren Städten sich in Verbindung gesetzt habe, um deren Meinungen und Erfahrungen hierüber kennen zu lernen, und daß sich nahezu alle zugunsten der privaten offenen Armenpflege ausgesprochen hätten, wenn auch einige unter den besonderen Verhältnissen ihres Gemeinwesens den Zeitpunkt für gänzliche Abschaffung offener öffentlicher Armenpflege noch glauben hinausschieben zu müssen. Als besonders beachtenswert hebt W. die Mitteilung aus Tacoma hervor (wo die Unterstützungen aus öffentlichen Mitteln eingestellt worden waren), die darauf hinausläuft, daß die Stellung von Fragen und die Androhung der Entsendung von Recherchenten verschiedene Empfänger von Unterstützungen veranlaßte, künftig auf die Leistungen der Armenpflege zu verzichten. Die drastisch wirkende Stelle dieses Teils des Berichts lautet wörtlich: „Cut off from their supplies at the courthouse, the long procession which had received its monthly dole of alms from that source took up its march for this office. Great was its disappointment when we began to ask questions and to speak of sending visitors. Not a few were disgusted, and flatly declared. 'Well, if you're that particular. I guess we won't bother you'. The upshot of the business was that scores at once went about doing what they would better have been doing long before; i. e., taking care of themselves. $ 150 a month took the place of the $ 1000 formerly paid, and with what advantage to the recipients you very well know."

Man nehme hierzu die oben gemachten Mitteilungen über den Rückgang der Aufwendungen in offener Armenpflege bei sorgfältigerer Prüfung, wie es namentlich von Indiana und Massachusetts berichtet werden konnte. Man wird dann die sehr einfache Wahrheit bestätigt finden, daß jede Art

Digitized by Google

von Armenpflege die ungeheure Gefahr in sich birgt, zum Bitten um Unterstützung zu verführen, den Faulen im Müßiggange zu bestärken usw., und daß hiergegen nur die sorgfältigste Prüfung und die dauernde Überwachung schützen könne; denn von allen Gebieten des wirtschaftlichen Lebens ist das der Armenpflege das einzige, in dem eine Leistung ohne Gegenleistung gewährt wird. Aber die Bestätigung dieser Wahrheit bildet meines Erachtens noch keinen Grund gegen offene Armenpflege. Man braucht nur an den Report der englischen Royal Commission zu erinnern, der zu der Reform von 1834 führte, um zahlreiche Beispiele des Mißbrauchs der Armenhäuser aufgedeckt zu finden; und auch der Herausgeber der Londoner Charity Organisation Review macht in einer Besprechung des Berichts des Local Government Board von 1900 darauf aufmerksam, daß die in England sehr verbesserten Einrichtungen moderner Armenhäuser Personen anzögen, die sonst die Armenpflege nicht in Anspruch genommen haben würden und daß auch hierin eine Gefahr zu erblicken sei. Auf der andern Seite ermöglichte eben diese fortschreitende Verbesserung der Armenhäuser, namentlich eine sorgfältiger durchgeführte Klassifikation, den verschiedenen Bedürfnissen besser gerecht zu werden, als in den unterschiedslos für alle Bedürftigen bestimmten Anstalten. Ich komme hierauf noch weiter unten zurück. Ist aber selbst bei bester Klassifikation dem Bedürfnis der Armen auch wirklich genügt? Diese Frage wird doch in den in Amerika gepflogenen Erörterungen nicht hinreichend beantwortet. Wer sind denn diejenigen, die in Wahrheit die öffentliche Armenpflege in Anspruch nehmen? Sind es denn wirklich in der Hauptsache Leute, die auf Bettel und Täuschung ausgehen, die vom Müßiggange so zu sagen leben und vor denen die öffentliche Armenpflege wie die Privatwohltätigkeit sich in gleichem Maße in Acht nehmen muß? Oder sind es nicht viel mehr große Klassen von Personen, die schon durch äußere Merkmale die Vermutung der Bedürftigkeit für sich haben, vor allem die Witwen und Waisen, die Kranken und die alten Leute? In Deutschland wenigstens stellt sich das Verhältnis so, daß auf diese Klassen von Bedürftigen der Hauptanteil der öffentlichen Armenpflege entfällt. In Berlin waren beispielsweise von den in offener Pflege 1905 unterstützten rund 40 000 Personen etwa 5000 Witwen mit 11 500 Kindern, 5500 alte Männer vom 60. Lebensjahre und 22 000 Frauen vom 60. Lebensjahre aufwärts; im ganzen befanden sich unter den unterstützten Frauen 19 000 = 75 % Witwen. Welchen Sinn sollte es haben, Witwen mit Kindern in ein Armenhaus aufzunehmen, statt ihnen die Möglichkeit zu geben, mit ihren Kindern zusammen zu leben, durch ihre eigene Tätigkeit zur Aufrechterhaltung des Hausstandes beizutragen und so das Gefühl der Selbstverantwortlichkeit in viel höherem Maße zu stärken, als wenn ihnen in einem Armenhaus täglich die Nahrung gereicht und die Kinder in der alle Familienindividualität erstickenden Atmosphäre der Anstalt aufwachsen, ganz abgesehen von den ungeheuren Kosten, die die Errichtung der genügenden Zahl von Anstalten erforderlich machen würde. Und was die alten Leute betrifft, so sind sie keineswegs alle so bedürftig, um eine vollständige Versorgung, wie sie das Armenhaus bietet, in Anspruch nehmen zu müssen; sie werden daher tatsächlich in sehr ungleichem Maße unterstützt; der eine wohnt

Digitized by Google

bei seinen Kindern, die ihm Wohnung geben, aber nicht für Nahrung und Kleidung sorgen können; der andere hat eine kleine Rente, zu der er einen Zuschuß nötig hat; andere haben Anhalt an andern Angehörigen oder an ihrem früheren Arbeitgeber, an Familien, an Freunden. So haben sie ihr kärgliches Auskommen, das sie freilich gern in der Freiheit verzehren, statt in den geschlossenen Mauern einer Anstalt. Sind diese Klassen von Bedürftigen in den Vereinigten Staaten unbekannt, bilden sie nicht auch dort den Hauptanteil der Bedürftigen? Hier werden nun die Gegner des outdoor-relief einwenden, daß eben für diese Klassen von Bedürftigen die Privatwohltätigkeit sorge und sorgen muß, soweit sie nicht in Anstalten untergebracht werden, und mehr noch: die amerikanische Privatwohltätigkeit sorgt in der Tat in sehr ausgedehntem Maße gerade für Bedürftige dieser Art. Die Tatsache einer so ausgedehnten Fürsorge durch die Privatwohltätigkeit ist aber keineswegs ein Argument gegen die offene Armenpflege, sondern nur ein Beweis dafür, daß in den Vereinigten Staaten sich die Verhältnisse in dieser Richtung tatsächlich so entwickelt haben. Aber sie haben sich nicht so entwickelt, weil hier eine Aufgabe vorlag, die der öffentlichen Gemeinschaft an sich fremd bleiben mußte, sondern weil auch auf diesen Teil der öffentlichen Tätigkeit jener dunkle Schatten fällt, von dem schon öfters zu reden war, die Einmischung der Politik in die Verwaltung. Man fürchtet, daß die Gewährung von Unterstützung in offener Armenpflege auch Männern gewährt werden würde, die das Wahlrecht auszuüben haben und daß derartige Unterstützungen kurz vor der Wahl in überreichem Maße ausgeteilt werden würden, um Stimmen für die herrschende Partei zu gewinnen. Man fürchtet, der öffentlichen Armenverwaltung Mittel in die Hand zu geben, die dem politischen Mißbrauch dienen können. Man sieht sich aber vor allem in einer völligen Ratlosigkeit gegenüber der Frage, wie und durch wen die Mittel in offener Armenpflege verwendet werden sollen, wenn man niemand anders dazu zur Verfügung hat, als den besoldeten Beamten (paid officer), von dem es in dem oben erwähnten Bericht in charakteristischer Weise heißt: "Public agencies as we know them, cannot individualize". Und hieran, an dem Mangel geeigneter Kräfte, an der Unfähigkeit, großen Mengen Hilfesuchender gegenüber zu individualisieren, scheitert in den Vereinigten Staaten die offene Armenpflege und würde in jedem andern Lande ebenso scheitern.

Wir besitzen hierfür in der Geschichte des deutschen Armenwesens ganz unwiderlegliche Beweise. In Deutschland hat die individualisierende Armenpflege zur Zeit der Reformation in den Städten wieder begonnen, wobei sie an die alte Gemeindediakonie der Urchristen (die eigentliche Stammmutter des sogenannten Elberfelder Systems) anknüpfte; immer fand die Einteilung in örtliche Bezirke mit Verwendung ehrenamtlicher Kräfte statt, und immer erlebte man es, daß nach einer gewissen Zeit, namentlich wenn das Gemeinwesen größer wurde, das öffentliche Interesse durch andere Dinge mehr in Anspruch genommen wurde, die Zahl der Helfer in Quantität und Qualität erheblich zurückging, daß die Zahl der Bettler in beträchtlichem Maße anwuchs, und daß die wirklich Bedürftigen weit entfernt davon waren, ihrer Notlage entsprechend unterstützt zu werden. Wurden die Zustände unleidlich,

Digitized by Google

konnte die Bürgerschaft vor der Bettelplage sich nicht mehr retten, schrie die Not der wirklich Notleidenden zum Himmel, dann besann man sich auf Reformen und wußte niemals etwas Besseres, als zu der alten Übung, aber mit besseren Kräften und mit sorgfältigerer Organisation, zurückzukehren, d. h. zu dem System ehrenamtlicher freiwilliger Helfer. Und wenn eine solche Reform von Volksfreunden angeregt, von der zur Hilfe bereiten Bevölkerung getragen, ins Werk gesetzt wurde, immer ergab sich die überraschende Tatsache, daß die Zahl der Unterstützten beträchtlich zurückging, die Kosten sich wesentlich verminderten und dennoch für die wirklich Bedürftigen in viel besserer und vor allem in ausreichender Weise gesorgt wurde. Hamburg beispielsweise hat derartige Reformen in jedem Jahrhundert erlebt; seine berühmteste war die von 1788, der eine zweite 1893 folgte. Als 1893 die tatsächlichen Verhältnisse geprüft wurden, ergab sich, daß die Zahl der helfenden Kräfte absolut ungenügend geworden war, daß auf den einzelnen Pfleger 50—100 Familien entfielen, daß von sorgfältiger Prüfung überhaupt nicht mehr die Rede sein konnte. Die Neuordnung änderte durchaus nichts an den Grundzügen des Systems; aber sie belebte den Geist der Armenpflege von neuem, sie rüttelte das Pflichtbewußtsein der Bevölkerung auf, so daß es gelang, statt 440 Helfer deren 1535 bereitzustellen. Und als nun vorsichtig, aber planvoll an die Durchprüfung der vorhandenen Empfänger dauernder Unterstützungen herangetreten wurde, war es möglich, ungefähr 5000 von ihnen auszuscheiden, an deren Stelle freilich andere traten, deren Bitten man bis dahin nicht genügend gehört hatte. Im ganzen aber ging die Zahl der Unterstützten und der Gesamtaufwand allmählich zurück und hat heute noch nicht die Höhe der Ziffern vor 1893 wieder erreicht; die Armenziffer ist in dem Jahrzehnt von 1892 auf 1902 von 1,55 auf 1,25 zurückgegangen. Gleichwohl ist die Fürsorge besser, nachhaltiger geworden, was schon die Tatsache erkennen läßt, daß der auf den Kopf der Unterstützten entfallende Betrag sich seit 1893 von 191 auf 205 Mk. erhöht hat. Ganz dasselbe Verhältnis führte in Elberfeld 1852 zu der unter dem Namen des Elberfelder Systems bekannt gewordenen Reform mit ganz ähnlichen Ergebnissen, und nicht anders in den zahlreichen rheinischen Städten, die dem Beispiele der Nachbarstadt Elberfeld folgten. Eingehend habe ich über diese Fragen in meiner Schrift: Das Elberfelder System (Leipzig, Duncker & Humblot, 1903) berichtet. Dort ist auch die gesamte, sehr reiche Literatur über den Gegenstand mitgeteilt.

Die Erfolge solcher Reform und Organisation sind aber keineswegs auf die öffentliche Armenpflege beschränkt oder sind in Deutschland nur unter dem Elberfelder System beobachtet worden. Die Grundregeln, die dieses System beherrschen, gelten ganz genau so auch für jede Art der Privatwohltätigkeit. Die Charity Organization Societies in den Vereinigten Staaten sind die besten Zeugen dafür, daß es dieser festen und unverbrüchlichen Grundregeln der sorgfältigen Prüfung und Individualisierung bedarf, um erfolgreich wirken zu können. Man blättere nur einmal in dem vortrefflichen Buche von Mary E. Richmond: „Friendly visiting among the Poor“ und in den „Typical Relief Problems“, die Devine in seinem mehr erwähnten Werke mitteilt, um zu erfahren, was sachkundige und

Digitized by Google

menschenfreundliche Leute in Amerika von ernstlich geübter Wohltätigkeit fordern. Wer von denen, die in der Praxis dieser Dinge stehen, weiß aber nicht auch, welche Leichtfertigkeit, welche Mißbräuche, welche Verschwendung von den Organen der Privatwohltätigkeit getrieben werden kann und wie häufig die Verwendung der zur Verfügung gestellten Mittel ganz ungeeigneten und untergeordneten Persönlichkeiten überlassen wird. F. H. Mc. Lean spricht in seinem der National Conference im Mai 1901 erstatteten Bericht hiervon und bemerkt für die Verhältnisse in Montreal, wo es an Einrichtungen der öffentlichen Armenpflege durchaus fehlte, daß auch die Privatwohltätigkeit ebenso in gedankenlose Routine ausarten kann wie die öffentliche Armenpflege. So beweisen denn die amerikanischen Erfahrungen nichts gegen das System der offenen Armenpflege, sondern legen nur Zeugnis davon ab, daß die dort herrschenden Verhältnisse der öffentlichen Verwaltung dem System nicht günstig sind. Ob sich hierin etwas ändern kann, ist eine Frage, die der Fremde schwer entscheiden kann. An Bemühungen in dieser Richtung fehlt es nicht. In den Berichten verschiedener Armenverwaltungen finden sich Hinweise darauf; so hebt der Bericht der Supervisors of City Charities von Baltimore von 1905 das Bestreben hervor, jeden Fall mit Freundlichkeit und Sorgfalt und im Hinblick auf die besonderen Bedürfnisse des Hilfesuchenden zu prüfen. Auch ist die Frage in diesem Sinne 1904 von der National Conference behandelt worden. Frederic Almy von Buffalo erstattete den einleitenden Bericht, in dem er die Möglichkeit erörterte, im Sinne des deutschen Systems die Bürger zum ehrenamtlichen Dienst mit öffentlichem Zwange heranzuziehen. Er sagt einleitend: „Personal work, individual and humanized personal from the giver and personal to the receiver, is the only specific that can give immunity against the pauperizing danger of largess." Er betrachtet dann das Elberfelder System, wobei er jedoch ausdrücklich hervorhebt, daß sein Bericht das System nicht zur Annahme, sondern nur zur Erwägung empfehle. Doch steht A. dem System freundlich gegenüber und macht die Bemerkung, wie verwunderlich es sei, daß man sich dazu verstehe, Steuern für die Armen zu zahlen, während der persönliche Dienst eigentlich weit wirksamer und auch mehr demokratisch sei als die Geldzahlung. Im übrigen sei auch in den besten Char. Org. Societies die Zahl der Helfer ganz außer Verhältnis zu der Zahl der Unterstützten, denen „not alms but a friend" nötig sei. A. meint dann, wie es wohl möglich sei, auch in Amerika Städte zu finden, die in der Verpflichtung ihrer wohlhabenden Bürger zum Dienst an den Schwachen und Unglücklichen vorangingen. Solche nicht bezahlte Kräfte würden, wenn mit Sorgfalt ausgewählt, den Bürgersinn stärken, indem sie die Bürger mit ihrer Regierung in nähere Berührung bringen. Im ganzen ist die Geneigtheit zu solchem freiwilligen Dienst in Amerika sehr gering. Verhältnismäßig am stärksten ist die Teilnahme in Massachusetts: die Boston Associated Charities können über die stattliche, wenn auch nicht ausreichende Zahl von etwa 1000 visitors verfügen. Auch ist, wie schon an anderer Stelle erwähnt, das Bemühen des State Board darauf gerichtet, Organisationen unbesoldeter Helfer (bodies of unpaid auxiliary visitors) zu schaffen, das durch das probation system (wovon in dem vorletzten Ab-

Digitized by Google

schnitt zu sprechen sein wird) einen neuen und starken Antrieb erhalten hat. In der dem erwähnten Bericht sich anschließenden Erörterung bezeichnete Miß Curtis diese Bestrebungen als durchaus demokratisch und erziehlich und weiterer Entwicklung für fähig. Im übrigen wurde auf die Frage nicht weiter eingegangen.

Man wird nach Lage der Sache anzunehmen haben, daß man mit Versuchen, wie sie in Boston und einigen anderen Städten gemacht werden, nicht aufhören wird; im ganzen wird es aber wohl bis auf weiteres sowohl bei dem Ausschluß der offenen Armenpflege in der öffentlichen Armenpflege und bei der Verwendung besoldeter Kräfte für deren Übung bewenden. Wenn trotzdem Devine mit seiner Behauptung Recht hat, daß das System ohne merklichen Schaden in den Großstädten durchgeführt sei, so ist das freilich meines Erachtens kein Erfolg des Systems, sondern der Tatsache, daß gegenüber Deutschland die Privatwohltätigkeit eine sehr große Ausdehnung gewonnen hat, und daß einfach eine große Reihe von Aufgaben, die dort die öffentliche Armenpflege als selbstverständlich übernommen hat, in den Vereinigten Staaten von der Privatwohltätigkeit geübt werden. Dieses ist nun helles Licht gegenüber dem dunklen Schatten, den die Politik auf die Übung der öffentlichen Armenpflege wirft; helles Licht, das freundlich viele Bedürftige überglänzt und jenen Schatten zum Teil unwirksam macht. Hierauf werde ich näher in dem Abschnitt über die Verbindung der Wohltätigkeitsbestrebungen einzugehen haben.

Auf der andern Seite darf nicht verkannt werden, daß sehr ernsthafte Bemühungen aufgewendet werden, die geschlossene Armenpflege zu verbessern. Hier ist besonders die Tätigkeit der State Boards, von denen ich im fünften Abschnitt zu sprechen habe, von entscheidender Bedeutung geworden. In der Aufsicht selbst über die kleinsten Armenhäuser und in den Bemühungen, auch hier menschenwürdige Zustände zu schaffen, wird Deutschland unbedingt von Amerika übertroffen. Freilich muß ordentlich aufgeräumt werden. Die Verwaltung von Anstalten, die Kontrakte mit Baumeistern und Lieferanten für Bauten und Reparaturen, mit Lieferanten für Lieferung von Lebensmitteln, Kleidung, Feuerung u. dgl. notwendig machen, gibt reichlich Gelegenheit zu unerlaubter Bereicherung; gerade deshalb ertönt hier die Klage über die Vergebung der Stellen als Belohnung für politische Dienste besonders laut; kein Bericht eines State Board, der hiervon nicht zu erzählen wüßte. Aber auch die Literatur und namentlich die Tagespresse ist voll davon. Der um Bekämpfung des Tammany besonders verdiente City-Klub hat vor einiger Zeit eine Schrift veröffentlicht: „The department of public charities of the city of New York. A statement of facts“, in der eine Reihe von Mißbräuchen und Mißständen für die Zeit von 1895 bis 1897 besprochen werden. Unter anderm spricht der Bericht davon, wie der unter Mayor Low zum Commissioner of Public Charities ernannte Homer Folks hierin Wandel zu schaffen und namentlich mit unfähigen, rohen, überflüssigen und selbst unehrenhaften Personen aufzuräumen gesucht habe. Übrigens bildete gerade Folks, dessen persönlicher Bekanntschaft ich mich in New York erfreuen durfte, und dem ich mannigfache Belehrung verdanke, für mich das erste Beispiel der politischen Einmischung. Ich konnte und konnte nicht begreifen,

Digitized by Google

daß man einen solchen Mann an der Spitze der öffentlichen Wohltätigkeit einmal haben und ihn wieder entlassen konnte, weil es einen politischen Wechsel gab. Dennoch war es gerade Folks, der in seinem der National Conference über Some experiences as Commissioner 1904 erstatteten Bericht das Ergebnis seiner Erfahrungen als ein hoffnungsvolles bezeichnete und sein Vertrauen in die Zukunft aussprach.

Einen guten Einblick in die Zustände eines nicht vorgeschrittenen Staates empfängt man durch die Lektüre der mannigfachen Veröffentlichungen von Professor Ellwood über den Zustand der Armenhäuser in Missouri. Außer verschiedenen Aufsätzen in den Charities hat er eine besondere Schrift: „On the condition of the county almshouses of Missouri" herausgegeben. Der in seinen Augen schlimmste Übelstand ist, was man lease system nennt, d. h. die Verwaltung des Armenhauses dem Mindestfordernden zu übertragen; das System herrscht in 55 Anstalten gegenüber 35, die Vorsteher mit festem Gehalt haben. Selbstverständlich verführt das System dazu, daß der verwaltende Beamte an dem, was er für die Insassen des Hauses aufwenden soll, tunlichst spart, und daß die Armen deshalb unter schlechter Nahrung, Kleidung usw. leiden, selbst wenn nicht noch besondere Unregelmäßigkeiten begangen werden. Von anderen Übelständen ist namentlich die vielfach an das Mittelalter erinnernde Behandlung Geisteskranker hervorzuheben, die in einer großen Zahl von Anstalten gefesselt, eingeschlossen und geprügelt werden. Dies hängt mit dem andern Übelstand zusammen, daß überhaupt für solche Kranke keine besonderen Anstalten oder nicht in genügendem Maße vorhanden sind und sie daher notgedrungen in das Armenhaus aufgenommen werden. Dasselbe gilt von anderen Klassen Gebrechlicher. Von insgesamt 3348 Insassen der Armenhäuser in Missouri gehörten 1177 zu den Geisteskranken, 551 zu den Schwachsinnigen, 263 zu den Verkrüppelten. Für Kinder besitzt Missouri überhaupt keine Einrichtungen, sondern überläßt diese Fürsorge der Privatwohltätigkeit, die über 50 Anstalten geschaffen hat; E. rühmt besonders the Missouri Children's Home Society. Es ist charakteristisch und bestätigt das, was weiter oben hierüber gesagt wurde, daß die amerikanische Privatwohltätigkeit sich vielfach genötigt sieht, Aufgaben der öffentlichen Armenpflege zu übernehmen, weil diese mehr oder weniger versagt. E. schätzt den Gesamtaufwand für Zwecke der Wohltätigkeit in Missouri für 1902 auf über 3 Millionen $, wobei auf die Privatwohltätigkeit nahezu ebensoviel entfällt wie auf die öffentliche. Im übrigen spricht er aus, daß die Zustände in Missouri keineswegs Ausnahmezustände seien, sondern die Zustände in vielen Staaten ihnen gleichen. Von sehr häßlichen Vorgängen in Philadelphia berichtet Kelsey in der Januarnummer 1906 der Charities unter der Überschrift: The Phil. Hospital and Almshouse scandal. Auf dem eine Reihe von Anstalten umfassenden Gelände, unter dem Namen Blokley bekannt, sind 4445 Menschen untergebracht, darunter allein 1800 Geisteskranke, während die Einrichtungen, nach modernen Begriffen, nur für 7—800 Platz böten. Die Tuberkulosekranken sind unter den Geisteskranken verstreut, ihre Kleider mit denen anderer Kranken vermischt, so daß von der notwendigen Isolation keine Rede sein kann.

Digitized by Google

Kleidung und Nahrung werden als gänzlich unzulänglich bezeichnet und ausgesprochen, daß die Lieferanten ihre Kontrakte nicht innehielten.

Die Klage über Besetzung der Armenhäuser mit Gebrechlichen der verschiedensten Art kehrt in fast allen Berichten der State Boards wieder. So befanden sich 1904 unter 7300 Insassen der Armenhäuser des Staates Illinois 525 Idioten und schwachsinnige Kinder sowie 194 Epileptiker (idiots, feeble-minded, epileptics). Doch lassen die Berichte ebenso sehr den gewaltigen Fortschritt erkennen, der in der Ausscheidung ungeeigneter Elemente dadurch gelungen ist, daß für Kinder, Geisteskranke, Epileptische, Blinde usw. besondere Anstalten eingerichtet worden sind. In dem Bericht von New York von 1900 wird dieses Fortschritts ausführlich gedacht. Die Klassifikation nach dem Gesundheitszustand ist fast vollständig durchgeführt, und während das frühere Armenhaus als ein „bedlam" und als eine Schule des „Lasters, des Verbrechens und der Grausamkeit" bezeichnet wird, nennt der Bericht die heutigen Armenhäuser „Heime, in denen der alte, schwache und unglückliche Mensch den Rest seiner Tage in Frieden und leidlichem Behagen verbringen mag". Sehr charakteristisch ist hierfür, daß unter Commissioner Folks die bis dahin als „almshouse" bezeichneten Anstalten auf Blackwells Island und Kings County in Brooklyn den Namen „The City home for the aged and infirm" erhielten.

Wenn ich zum Schlusse noch von einigen persönlichen Eindrücken spreche, so muß ich allerdings darauf aufmerksam machen, daß ich, wie ich es in den einleitenden Bemerkungen des ersten Abschnittes hervorgehoben habe, nur in den Großstädten verweilte und daher auch nur deren Einrichtungen kennen lernte, so die Anstaltskomplexe auf Blackwells Island in New York, auf Long-Island in Boston, die Cook County Institutions in Dunning bei Chicago sowie eine Reihe einzelner öffentlicher und privater Anstalten. Ich habe von der Mehrzahl dieser Anstalten einen vorzüglichen Eindruck gewonnen. Was mich vor allem überraschte, war die durchweg reichliche und gute Kost; an Fleisch wird bei weitem mehr verabreicht als in irgendeiner selbst der besten deutschen Anstalten. Die neueren Bauten, so namentlich die in Dunning, gehen vielleicht schon über die Ansprüche hinaus, die ein Armer an sein Heim zu stellen hat; die Abteilungen für die eigentlich Armen sind beinahe luxuriös zu nennen. Von den Anstalten in New York ist das Bellevue-Hospital alt und nicht mehr zweckentsprechend, war aber zur Zeit meines Besuches sehr gut gehalten. Dasselbe gilt von den Armenhäusern auf Blackwells Island, während City-Hospital, das Metropolitan-Hospital und das Home for trained nurses mehr modernen Ansprüchen entsprechen. Wenn, wie ich höre, das Bellevue-Hospital abgebrochen werden soll, so macht man hoffentlich auch der Morgue ein Ende, die sich dort befindet, das Scheußlichste, was ich je auf diesem Gebiete kennen gelernt. Man stelle sich vor, daß in einem Aufbau, der einem großen Schranke ähnelt, in Schubfächern nicht nur die Leichen unbekannter Personen, sondern auch die der in den Hospitälern Verstorbenen aufbewahrt und auf Verlangen aus den Schubfächern herausgezogen werden. Diese Einrichtung spricht allem Empfinden der Pietät gegen Tote Hohn.

In Chicago lernte ich das County-Hospital kennen, das durchaus modernen

Digitized by Google

Ansprüchen genügt. Von der trefflichen Verwaltung der Cook County Institutions gab eine Szene Zeugnis, der ich beiwohnte und die, da ich völlig unerwartet kam, nicht vorbereitet sein konnte. Es war gerade Tischzeit; in den großen Saal traten nicht weniger als 700 Geisteskranke ein, die sich in geradezu erstaunlicher Schnelligkeit und in einer für Geisteskranke geradezu verblüffenden Ruhe und Ordnung an den langen Tafeln niederließen. Bei den Anstalten auf Long-Island entzückt besonders die wundervolle Lage mitten im Wasser; man hat das Gefühl, als wenn diese Lage allein schon dem Kranken die Gesundheit wiederbringen müßte. Die Anstalten, von denen namentlich der neue Flügel für Lungenkranke hervorzuheben ist, sind zweckmäßig gebaut und ausgezeichnet verwaltet. Ein geradezu glänzender Neubau ist das Kings County-Hospital in Brooklyn, das zur Zeit meines Besuches noch nicht fertig war. Eine vortreffliche Neuerung, die ich bis dahin noch nicht angetroffen hatte, war die Verlegung der Küche und ihrer Dünste in den vierten Stock. Ein wundervolles Wohnhaus für die training nurses school mit besonderer Wohnung für die Oberschwester, ein großes neues Haus für Zentralheizung und Beleuchtung, das Lagerhaus für Vorräte, alles legte Zeugnis von einer sorgfältigen, alles wohl überdenkenden Verwaltung ab. Daß aber die Krankenpflegerinnen — damals 56 — mit großer Mühe drei Jahre lang ausgebildet werden und dann in Privatstellungen gehen, weil Mittel zu ihrer Verwendung in dem Hospital nicht zur Verfügung stünden, ist mir allerdings unverständlich geblieben. Wenn irgendwo Mittel vorhanden sein müßten, so ist es hier der Fall, um den Kranken die bestmögliche Pflege zu gewährleisten. Wo in Deutschland neuerdings eigene Schwesternschaften eingerichtet sind, wie in Berlin und Hamburg, geschieht es hauptsächlich, um in ihnen ein ständiges mit dem Krankenhaus eng verbundenes Pflegepersonal dauernd zu behalten.

Von Privatanstalten möchte ich der beiden vor allem gedenken, die in ihrer Art Muster nicht nur für Amerika, sondern für sämtliche Kulturländer bilden, das sind die Mass. School for the feeble-minded (Schwachsinnige) in Waltham und die Perkins Institution and Mass. School for the Blind. Verwaltung und Einrichtung dienen ihrem besonderen Zwecke in vollkommener Weise; an ihrer Spitze stehen Persönlichkeiten, die weit über die Grenzen ihres Staates hinaus den Ruf erster Sachkundiger besitzen und rechtfertigen. Überhaupt ist die spezielle Fürsorge für die Gebrechlichen, namentlich die Schwachsinnigen, Blinden und Taubstummen, kaum in einem anderen Lande technisch so voll entwickelt wie in den Vereinigten Staaten.

Meine persönlichen Eindrücke können selbstverständlich für die Beurteilung der Zustände der geschlossenen Armenpflege in Amerika nicht entscheidend sein. Abgesehen von der im Verhältnis geringen Zahl der von mir gesehenen Anstalten fehlt mir auch die Kenntnis von drei Dingen, die man weder durch genaues Studium der Berichte noch durch die sorgfältigste Besichtigung gewinnen kann. Erstens weiß ich nicht, ob die Anstalten dem wirklich vorhandenen Bedürfnis entsprechen, was mir nach mündlich gemachten Mitteilungen und den anderen Quellen zu entnehmenden Nachrichten recht zweifelhaft erscheint. Zweitens weiß ich nicht, ob alle Armen hineinkommen, die hineingehören oder gern hineinmöchten, oder ob, wie mir ebenfalls gesagt

Digitized by Google

wurde, auch hier Protektion mit im Spiele ist. Und drittens konnte ich den Anstalten nicht ansehen, ob bei ihrer Erbauung etwas in den Taschen der Erbauer hängen geblieben ist und ob an den Kontrakten für Lieferungen auch gegenwärtig noch verdient wird. Der persönliche Eindruck von den mich führenden Vorstandsmitgliedern und Beamten war durchweg so günstig, daß ich kaum daran glauben möchte, ganz abgesehen davon, daß New York und Chicago gegenwärtig Civil Service besitzen, und daß Massachusetts von altersher in dieser Beziehung den besten Ruf genießt.

So ist der Fremde überhaupt geneigt, namentlich wenn man ihn so freundlich aufnimmt, wie ich es überall erfahren durfte, die Dinge günstiger zu beurteilen als der Einheimische. Ich habe vor allem von dem Armenwesen und der Wohltätigkeit der Vereinigten Staaten den Eindruck lebhaften Interesses für Neubelebung der armenpflegerischen Aufgaben gewonnen. Mehr noch als in anderen Ländern wird die soziale Bedeutung gesunder Armenpflege und die Notwendigkeit betont, das Gefühl der Selbstverantwortlichkeit zu erhalten. Auch scheint mir, daß die Amerikaner, wie sie in ihrer industriellen und wirtschaftlichen Arbeit die Augen offen haben, um von überall her das Neueste und Beste zu erfahren, auch auf dem engeren Gebiete der Armenpflege sich alle neueren Errungenschaften zu eigen zu machen suchen, wobei sie namentlich in der Fürsorge für Kranke und Gebrechliche sehr weit gekommen sind. Freilich ist alles sehr ungleich entwickelt, abhängig von der Initiative starker Persönlichkeiten, vielfach auch abhängig von Einflüssen, die mit Armenpflege und Wohltätigkeit nicht das mindeste zu tun haben. Wert und Bedeutung der weiteren Entwicklung der öffentlichen Armenpflege dürfte vor allem davon abhängen, inwieweit es gelingt, sich gerade von diesen Einflüssen frei zu machen und dauernd frei zu erhalten.

Digitized by Google

IV.

Die Verbindung der Wohltätigkeitsbestrebungen.

Über das Verhältnis der öffentlichen Armenpflege zur Privatwohltätigkeit in Amerika habe ich mich in meinem mehrerwähnten Bericht über das ausländische Armenwesen näher ausgelassen, auf den ich im allgemeinen verweisen muß. Nur soviel sei hier kurz wiederholt, daß die öffentliche Armenpflege sich viel strenger zurückhält, die offene Armenpflege mehr und mehr zurückzudrängen sucht und daß auch die Gewährung von Beihilfen aus öffentlichen Mitteln an die Privatwohltätigkeit von den Sachkundigen gemißbilligt und infolgedessen mehr und mehr vermindert wird. Die Auffassung geht dahin, daß die öffentliche Armenpflege nicht genügend individualisieren könne und die vornehme Aufgabe, dem Armen nicht nur durch Unterstützung zu helfen, sondern ihn wenn irgend möglich wieder aufzurichten und ihn selbständig zu machen, der Privatwohltätigkeit überlassen bleiben müsse. Dies hängt mit den schon berührten Mängeln der öffentlichen Armenpflege, insbesondere dem Mangel an geeigneten Pflegeorganen zusammen, da die ehrenamtliche Pflegetätigkeit, wie wir sie in Deutschland gewohnt sind, für die öffentliche Armenpflege nicht zur Verfügung steht. Diese schon aus der Lektüre zahlloser Berichte und Schriften gegebene Wahrnehmung wurde mir durch nähern Einblick in die Handhabung der öffentlichen Armenpflege und der Privatwohltätigkeit in den großen Städten durchaus bestätigt. Es handelt sich dabei um eine Wechselwirkung: wie die Hingabe von Mitteln und persönlicher Mitarbeit sich im wesentlichen aus politischen Gründen von der öffentlichen Armenpflege zurückhält, so fließen reiche Mittel der Privatwohltätigkeit zu und stellen sich zahlreiche Kräfte willig in ihren Dienst. Daß dabei freilich keine Gleichmäßigkeit herrscht und auch in Amerika sehr viele abseits stehen, die sehr wohl fähig sein würden, mit Mitteln und Kräften beizusteuern, wird in den Berichten oft beklagt und ist in einer unten noch näher zu besprechenden ziffermäßigen Darlegung zuverlässig festgestellt. Immerhin leistet die Privatwohltätigkeit einen großen Teil derjenigen Dienste, die in Deutschland der gesetzlichen Armenpflege und speziell ihrer Arbeit in der offenen Armenpflege zufallen. Hierbei sind es zwei Momente, die für die Tätigkeit besonders charakteristisch sind. Das eine, die starke Betonung der Individualisierung durch genaue Erforschung der Verhältnisse und persönliche Einwirkung der Helfer, das zweite die Herbeiführung engerer Beziehungen der verschiedenen Einrichtungen

Digitized by Google

der Privatwohltätigkeit, teilweise bis zu ihrer völligen Verschmelzung. Über die Notwendigkeit der Individualisierung wie über die Notwendigkeit geordneter Verbindung besteht in amerikanischen Fachkreisen wie in den Fachkreisen anderer Länder und speziell auch Deutschlands nicht der geringste Zweifel. Die Frage ist neuerdings und auch in unserer Zeitschrift so oft und so eingehend behandelt worden, daß ihre Grundzüge nicht noch einmal dargelegt zu werden brauchen. Organisation des Helferdienstes, sorgfältige Behandlung der Kartenregister und der Listen sind die notwendige Voraussetzung wirksamer Tätigkeit. Zentralisation der Nachrichten über Bedürftige und über die Wohltätigkeitseinrichtungen bilden die Grundlage geordneter Verbindung der Wohltätigkeitsbestrebungen. Über das Prinzip herrscht, wie gesagt, unter Sachverständigen keine Meinungsverschiedenheit mehr. Wäre die Einsicht in diesen Zusammenhang der Dinge genügend, um eine wirksame Arbeit zu gewährleisten, sie wäre längst überall geschaffen. Diese theoretische Einsicht genügt aber keineswegs. Was im Prinzip so überaus einfach erscheint, ist in der praktischen Durchführung ungemein schwierig, ja vielfach unmöglich. Das planlose Almosengeben durch zentrale Einrichtungen zu beseitigen, die Willkür und Eigenbrödelei der unzähligen Wohltätigkeitsvereine zu durchbrechen, die Nachrichten jeden Tag auf dem Laufenden zu erhalten, sich nicht mit einmal erhaltenen Nachrichten zu begnügen, das alles ist in der Praxis sehr schwer erreichbar. Selbstverständlich kommen für diese Fragen nur diejenigen Orte in Betracht, in denen die Verhältnisse nicht ganz leicht zu übersehen sind. In Landgemeinden und kleinen Städten, wo der Bürgermeister des Orts seine paar Armen im Kopf hat, braucht es nicht umständlicher Registerführung; mit den Geistlichen, mit den Ärzten, mit den wenigen Bemittelten des Orts ist schnell eine Verständigung herbeigeführt; woran es in diesen Orten viel mehr mangelt, sind die materiellen Mittel, als die Fähigkeit zum Helfen. Je größer die Verhältnisse werden, um so mehr laufen die Bestrebungen auseinander; politische und konfessionelle Momente wirken dazu mit. Wo gar, wie in den Riesenstädten, Millionen nebeneinander wohnen, wo persönliche Beziehungen gar nicht mehr gepflegt werden können, wo der einzelne sich mühelos verbergen kann, da ist die Frage der materiellen Mittel fast unbedeutend zu nennen im Verhältnis zu der Schwierigkeit geeigneter organisatorischer Einrichtungen, um die Mittel an der richtigen Stelle zu verwenden, die Gebenden und die Nehmenden in ein wirksames Verhältnis zueinander zu setzen. Man erwäge, daß es sich in New York um nahe an 2500, in Boston um etwa 1000, in Philadelphia um 2400 einzelne Einrichtungen der Wohltätigkeit handelt. Und so bildet diese Frage der Organisation auch in den amerikanischen Großstädten den Gegenstand zahlloser theoretischer Erörterungen und praktischer Versuche; keine der National Conferences for charity and correction, keiner der Berichte der C. O. S. geht an dieser Frage vorbei. Ihnen wendete auch ich vor allem mein Interesse zu, nicht allein vom Standpunkt des kühlen Beobachters, sondern vom Standpunkt dessen, der selbst an der Frage praktisch und wissenschaftlich ungemein interessiert ist, Vorbilder zu finden, denen die deutschen Bestrebungen sich anzuschließen vermögen. Aus diesem Grunde habe ich, abgesehen von zahl-

Digitized by Google

reichen Unterhaltungen über den Gegenstand, mich bemüht, die hierher gehörigen Einrichtungen genauer kennen zu lernen und habe viele Stunden in den Geschäftsräumen der Wohltätigkeitsgesellschaften zugebracht, um mich mit dem Detail des Geschäftsganges, mit dem Listen-, Formular- und Registraturwesen, mit der formalen und materiellen Behandlung des einzelnen Falles genau vertraut zu machen.

Im ganzen ist die Tendenz zu einer Verbindung der Wohltätigkeitsbestrebungen in Amerika überaus stark. In Anlehnung an das englische Vorbild der charity organisation societies sind in Amerika in fast allen Städten Einrichtungen geschaffen, die entweder eine größere Zahl vorhandener Vereine und Anstalten in einer gemeinschaftlichen Geschäftsstelle zusammenfassen, ja bis zu einem gewissen Grade verschmelzen oder die zum mindesten die Aufgabe übernehmen, jedermann zur Erteilung von Auskunft über Bedürftige und über Wohltätigkeitseinrichtungen als eine mit Nachrichten versorgte Zentralstelle zur Verfügung zu stehen. In einer mir vorliegenden gedruckten Liste sind mehr als 150 Einrichtungen aufgezählt, die einen auf die Zusammenfassung hindeutenden Namen tragen wie Charity Organisation Society — Associated Charities — United Charities Association — Cooperative Charities — Organized Charities — United Charities — Charities League — Board of Charities usw.; alle großen Städte sind hierunter begriffen, es fehlen aber auch kleinere nicht mit einer Einwohnerzahl von weniger als 10000. Diese Einrichtungen sind nicht nur für den Ort, an dem sie bestehen, von Bedeutung, sondern sie stehen sämtlich auch untereinander in Verbindung und geben sich auf Ansuchen wechselseitig Auskunft und leisten einander wechselseitig Hilfe. Daß nicht alle hier verzeichneten Einrichtungen auf der durch den Namen angedeuteten Höhe stehen, ist mir wiederholt bezeugt worden. Inwieweit die Einrichtungen das vorgesteckte Ziel erreichen, die ich selbst Gelegenheit hatte, genauer kennen zu lernen, will ich versuchen im folgenden darzulegen.

Der Zweck der großen Organisationen ist durchweg, die Armenpflege auf gesunder Grundlage zu betreiben, dem Mißbrauch der Wohltätigkeit zu steuern, die mannigfachen Einrichtungen und Anstalten der Wohltätigkeit zum Zusammenarbeiten zu veranlassen und die wirklich Bedürftigen an diejenigen Stellen zu leiten, von denen sie nach Lage der Sache die beste Hilfe erwarten können, unter Umständen auch das Zusammenwirken mehrerer Einrichtungen und Anstalten zu solchem Zwecke herbeizuführen. Die Gesellschaften streben daher nicht in erster Linie danach, selbst Mittel für die Unterstützung zusammenzubringen, obwohl keine von ihnen ganz dieser Mittel entbehrt und für dringende Fälle entbehren kann, sondern vor allem diejenigen einzelnen Vereine, Gesellschaften, Privatpersonen usw., die zum Helfen bereit sind, über die Lage des einzelnen Bedürftigen zu unterrichten und in den Stand zu setzen, zweckmäßig zu helfen. Die Char. Org. Societies haben daher eine vermittelnde Tätigkeit, sie sind nicht mit Unrecht den clearing-houses verglichen worden. Wird die Aufgabe der Vermittlung ernst genommen, so gewinnt die Char. Org. Society — oder die Associated Charities, United Charities oder welchen Namen sie führen möge — nach und nach den Charakter einer Zentralstelle, die die Beziehungen der Gebenden

Digitized by Google

und Nehmenden zueinander vermittelt; „sie muß" — wie Devine in seinen Principles of relief sehr zutreffend bemerkt —, „wenn sie ihren Namen rechtfertigen will, eine einzige und beherrschende Stellung in dem Gemeinwesen einnehmen. Sie soll nicht eine von den miteinander wetteifernden Stellen sein, sondern in Wahrheit eine Vermittlungsstelle (agency), die die verschiedenen charitativen Tätigkeiten des gesamten Gemeinwesens in unmittelbare Berührung bringen soll." Und indem er vorschlägt, eine gewisse Gleichmäßigkeit der Benennnng für diese Art Gesellschaften einzuführen und sie alle Char. Org. Societies zu nennen, sagt er: „Der Name ist sehr passend, weil mit ihm schon jetzt in der öffentlichen Meinung verknüpft ist die Vorstellung von Sorgfalt der Prüfung, von Zusammenwirken der helfenden Kräfte, von Angemessenheit der Unterstützung, von freiwilligen Helfern der Armen, von Unterdrückung der Bettelei und der Förderung sozialen Fortschritts." Es leuchtet ein, daß je mehr die öffentliche Meinung von solchen Vorstellungen erfüllt ist, die Char. Org. Society über ihre unmittelbare Wirksamkeit hinaus Bedeutung erhält als Trägerin aller auf gesunde Armenpflege gerichteten Bestrebungen, als Lehrerin derer, die an diesen Dingen Anteil nehmen, als Förderin aller Maßregeln, die Armut zu verhindern imstande sind.

Ein ähnliches Programm findet sich in den Satzungen aller dieser Gesellschaften. Die hohe Auffassung von den ihnen gestellten Aufgaben wird in den Berichten nicht ohne Emphase zum Ausdruck gebracht. Der Bericht der C. O. S. von New York trägt das Motto: „The charities of N. Y. — united an army, divided a mob." Bei Buffalo heißt es: „Die tägliche Arbeit in einer C. O. S. fordert, wenn sie wohlgetan sein soll, eine nie schlummernde Einsicht, einen nie ermüdenden Ernst, eine nie erlahmende Geduld, ein nicht auszulöschendes Pflichtgefühl." In dem Bericht des Chicago Bureau of Charities wird ausgesprochen, daß es seine Bemühungen hauptsächlich auf die ungezählten Zustände der Bedürftigkeit richte, die außerhalb des Gebiets der eigentlichen materiellen Hilfe liegen, die eigentliche Hilfe den mitarbeitenden Stellen überlassend, deren Zweck Gewährung von Unterstützung ist. Die Satzungen der Associated Charities von Boston bezeichnen als wesentliche Aufgaben der Gesellschaft, den Armen von der Notwendigkeit, Unterstützung zu fordern, zu befreien, der Bettelei und dem Betrug entgegenzuwirken und die Armut zu vermindern; Sparsamkeit, Unabhängigkeit und Fleiß zu fördern durch freundschaftliche Teilnahme, Rat und Beistand, und dem Armen zu helfen, daß er sich selbst helfe. Wenn dieses Ziel auch in anderen Kulturländern als das erstrebenswerteste erkannt ist, so liegt es, wie schon in der Einleitung erwähnt, dem Sinne des Amerikaners vor allem nahe, den Geist der Selbständigkeit und Unabhängigkeit zu pflegen. Und wie hinzugefügt werden muß, es gelingt dort im ganzen besser, als in der weit mehr des Almosens gewohnten alten Welt.

Wie ich ebenfalls schon in der Einleitung andeutete, unterscheidet sich die auf diesen Zweck gerichtete Tätigkeit vor allem dadurch von deutschen Einrichtungen, daß man durchaus mit der Vorstellung gebrochen hat, die für wohltätige Zwecke zur Verfügung stehenden Mittel müßten in erster

Digitized by Google

Linie zur Unterstützung der Armen verwendet werden. Wenn es wahr ist, daß dem Armen besser geholfen wird, wenn ihm der Weg gezeigt wird, auf dem er wieder zur Selbständigkeit gelangen kann, wenn es wahr ist, daß es besser ist, Krankheit zu verhüten als zu heilen, so folgt daraus von selbst die Forderung, auf die Persönlichkeiten der Helfer größeren Wert zu legen, als auf die materiellen Mittel der Hilfe, wenn sie auch nicht ganz entbehrt werden können. Und weil der Amerikaner hierin in Wahrheit Realpolitiker ist, scheut er davor nicht zurück, selbst große Mittel für die Besoldung aufzuwenden und sich die besten Kräfte zu sichern, Helfer theoretisch und praktisch auszubilden, kurz die Geschäftsführung ganz dem Bedürfnis einer Einrichtung anzupassen, die durch persönliche Betätigung etwas leisten soll. Der Bericht der Philadelphia Society for organizing charity enthält an einer Stelle, an der der Fortgang eines tüchtigen Leiters beklagt wird, die hierfür charakteristische Bemerkung: „Wir sind der Meinung, daß das Geld wohl angewendet ist, das dafür ausgegeben wird, für den Dienst an den Armen die tüchtigsten und fleißigsten Kräfte zu sichern." In dem 1905 von der C. O. S. von Baltimore erstatteten Bericht ist der hübsche Vergleich mit dem Arzt und dem Advokaten gemacht, deren Rechnungen lauten müßten: 50 Cents für Medizin und 100 $ für guten Rat, 1,50 $ für Tinte und Papier und 500 $ für Nachdenken über den Fall bei Tag und Nacht. So wären auch nicht die Summen entscheidend, die für Almosen ausgegeben würden, sondern die, die man für gutes Personal mit „wise advice" ausgebe. Diese Wertschätzung kommt durchweg in der Höhe der für Gehälter ausgeworfenen Beträge zum Ausdruck. Regelmäßig steht an der Spitze der Gesellschaft ein hoch besoldeter Generalsekretär (in New York 5000 $), dem Hilfskräfte, Agenten und sonstiges Bureaupersonal zu Seite stehen. Auch wird mit den Ausgaben für die Geschäftsbedürfnisse nicht gespart; u. a. ist mir die sehr reichliche Benutzung des Telephons durch direkte Verbindung der Zentralstellen mit den einzelnen Geschäftsstellen aufgefallen. In New York betrug nach dem letzten Jahresbericht die Ausgabe für die Zentralstelle 23 113 $, von denen 15 720 $ auf Gehälter entfielen; die Ausgaben für die in der Stadt verteilten Geschäftsstellen 23 919 $, worunter 17 113 $ für Gehälter. In den anderen mit der Geschäftsstelle verbundenen Bureaus entfallen von den rund 20 000 $ .... 17—18 000 auf Gehälter. Die Gesamtausgaben beliefen sich auf etwa 90 000 $, d. h. etwa 350 000 Mk. Hierin sind die Ausgaben für unmittelbare Unterstützungen durch die C. O. S., die sich auf rund 40 000 $ beliefen, nicht enthalten. In Boston betrug von der Gesamtausgabe von rund 30 000 $ die Ausgabe für Gehälter rund 24 000 $, in Chicago von 38 000 $ rund 26 000 $, in Buffalo von 11 000 $ etwas über 7000 $ usw.

Grundlegend für die Geschäftsführung der C. O. S. ist die Einteilung der Stadt in Bezirke, die von einem Lokalkomitee geleitet werden und denen besoldete Geschäftsführer und freiwillige Helfer als ausführende Organe zur Verfügung steben. Diese Distrikte stehen mit der Hauptstelle in ununterbrochener Verbindung, berichten dorthin und erhalten von ihr Weisungen, sind im übrigen aber in bezug auf ihre Geschäftsführung im einzelnen un-

Digitized by Google

abhängig. Die einzelnen Angelegenheiten werden in den Distriktskonferenzen beraten. Eine derartige Bezirkseinteilung liegt in der Natur der Sache und ist den Wohltätigkeitseinrichtungen anderer Länder nicht fremd; speziell in den Großstädten Deutschlands sind sie eine gewohnte Erscheinung, nur mit dem Unterschied, daß die Betriebsstellen durchweg von freiwilligen Helfern verwaltet werden und die Einmischung des besoldeten Elementes fast unbekannt ist und daß als geschäftlicher Mittelpunkt nicht eine nur diesem Zwecke dienende Geschäftsstelle (office) zur Verfügung gestellt wird, sondern die häufig sehr unzulänglichen Wohn- und Geschäftsräume der freiwilligen Helfer dazu herhalten müssen. Der Geschäftsführer — übrigens ganz überwiegend, in Boston z. B. ausschließlich Frauen — nimmt die Anliegen der Hilfesuchenden zunächst entgegen, macht die erste Prüfung und befindet darüber, ob in der Sache weiteres zu geschehen hat. Ist dies nicht der Fall, so wird der Bericht zur Registratur genommen; ist weiteres zu tun, so wird die Sache an die Geschäftsstelle zur weiteren Behandlung gegeben. Die Zahl dieser Geschäftsstellen ist in den größeren Städten, wie namentlich in New York und Chicago, viel zu gering. Mit Recht macht der Präsident der New Yorker C. O. S. am Schluß seines Berichtes darauf aufmerksam, daß jeder der 10, demnächst 11 Bezirke eine Bevölkerung von nicht weniger als 250 000 Seelen umfasse, d. h. ungefähr soviel wie ganz Washington zählt, daß zwei Distrikte bereits der Bevölkerung von St. Louis oder Boston gleichkommen. Zu beachten ist allerdings, daß viele nationale Gesellschaften bestehen und daß die gesamte, sehr umfangreiche jüdische Wohltätigkeit ihre besondere Geschäftsstelle besitzt. Die Zahl der freiwilligen Helfer ist mit Ausnahme von Boston sehr gering, so daß deren unmittelbare Hilfe nicht erheblich ins Gewicht fällt; doch ist hierbei zu beachten, daß die Gesellschaften den Zweck haben, das Zusammenwirken anzuregen und daß eine große Zahl von Kräften mitwirkt, die anderen Vereinigungen angehören. Die Schwierigkeit, freiwillige Helfer zu gewinnen, wird immer wieder beklagt; so spricht der letzte mir vorliegende Bericht von Buffalo es aus, daß es nicht möglich gewesen sei, die bisherige Zahl von 160 Helfern auf die zum mindesten erforderliche Zahl von 250 zu bringen.

Wenn es auch zu den vornehmsten Aufgaben der Charity Organisation Societies gehört, die in den Großstädten und namentlich in New York fast unübersehbare Zahl von Armenpflege- und Wohltätigkeitseinrichtungen in Beziehung zueinander zu setzen und das wirksame Eingreifen der einen oder andern oder mehrerer Einrichtungen zu gleicher Zeit zu helfender Tätigkeit zusammenzufassen, so hat sich ihnen doch das Bedürfnis ergeben, einige Einrichtungen selbst zu schaffen und an ihren Betrieb anzugliedern. So finden sich vielfach in Verbindung mit der Hauptverwaltung Einrichtungen zur Beschäftigung arbeitsloser Personen, so namentlich die Wäschereien für beschäftigungslose Frauen, Holzhöfe für Männer, Unterkunft für obdachlose Personen, Kindergärten und dergl. mehr; die im Verhältnis zu dem Bedürfnis nicht sehr umfangreichen Einrichtungen zur Beschäftigung solcher Personen sind aus dem natürlichen, wohl im Zusammenhang mit jeder Wohltätigkeitsübung empfundenen Bedürfnis entstanden, demjenigen, der wegen angeblicher Arbeitslosigkeit Hilfe nachsucht, auf seine Arbeitswilligkeit

Digitized by Google

prüfen und zugleich in den wirklich dringenden Fällen den arbeitswilligen Leuten ein wenig Verdienst verschaffen zu können.

Für die verschiedenen von den Gesellschaften verfolgten Zwecke sind durchweg Sonderausschüsse eingesetzt; so finden sich in New York besondere standing committees für Bekämpfung der Bettelei, für Fragen der Gesetzgebung, für Unterstützung von Frauen, für die Wäscherei usw., in Brooklyn eine Reihe von Komitees für die Wäscherei, Pflegerinnen, Küche, Frauenasyle usw. Im übrigen sind für die wesentlichen Zwecke der Hauptverwaltung: Finanzen, Bibliothekwesen, Veranstaltung von Konferenzen, Überwachung der Bezirkstätigkeit und dergl. besondere Ausschüsse eingesetzt: doch handelt es sich hierbei mehr um die jeder größeren Verwaltung selbstverständliche büreaumäßige Abgrenzung der einzelnen Ressorts, ohne daß diese gerade für die C. O. S. charakteristisch wären. Auch ist es selbstverständlich, daß alle diese die Hauptverwaltung betreffenden Büreaus in demselben Gebäude vereinigt sind.

Als wesentlich und besonders bedeutsam war mir dagegen immer die Vereinigung mannigfacher Wohltätigkeitseinrichtungen in demselben Gebäude erschienen, die ich in Amerika zu finden und als maßgebende Beispiele für Berlin und andere Großstädte hinstellen zu können glaubte. Von ihnen meinte ich, müßte eine ganz besondere Förderung gemeinschaftlicher Arbeit ausgehen. Insbesondere hatte ich dabei das sogenannte charity-building in New York im Auge. Das ist ein stattliches, in bequem erreichbarer Gegend belegenes neunstöckiges Gebäude, in dem 25—30 gemeinnützige Gesellschaften der verschiedensten Art untergebracht sind; es ist Eigentum von vier Gesellschaften, denen der Stifter Kennedy es geschenkt hat. Doch ist tatsächlich nur die Society for improving the condition of the poor (ein früher sehr beliebter Name für Hilfsvereine) mit der C. O. S. in eigentlicher organischer Verbindung, während für die übrigen der Vorteil darin besteht, daß sie Räume zu dauernder Unterkunft in dem Gebäude gefunden haben. Mit der genannten Gesellschaft steht die C. O. S. derart in Verbindung, daß ihr das Auskunftsbüreau (Joint application bureau) zur Verfügung steht und sie bei den von den Organen der C. O. S. ermittelten Fällen mit materieller Hilfe eintritt. Im übrigen wird die Verbindung mit andern Wohltätigkeitsgesellschaften von Fall zu Fall ins Werk gesetzt. Auch steht das Auskunftsbüreau für die Anfragen nach Bedürftigen jeder Gesellschaft und jeder Privatperson offen. Jüdische Bedürftige werden regelmäßig an die United Hebrew Charities verwiesen, die ihre besondere Organisation und auch ein besonderes Gebäude für ihre Zwecke im Osten von New York besitzen. Obwohl sich hiernach die unmittelbare Verbindung zu Wohltätigkeitszwecken in sehr viel geringerem Umfange vollzieht, als ich vorher angenommen hatte, so konnte ich doch feststellen, daß zwischen den Leitern der übrigen noch in dem Charity building untergebrachten Gesellschaften sehr lebhafte persönliche Beziehungen gepflogen werden, die der gesamten gemeinnützigen Arbeit zugute kommen; das gilt namentlich von der für die Entwicklung der New Yorker Armenpflege maßgebenden State Charities Aid Association, deren Leiter Homer Folks, bis vor kurzem der Leiter der öffentlichen Armenpflege in New York gewesen war. In

Digitized by Google

Brooklyn, das zwar mit New York eine Wirtschaftseinheit bildet, aber seine besonderen Einrichtungen besitzt, ist ein etwas altes, aber geräumiges Haus vorhanden, in dem das Bureau of charities seinen Sitz hat. Hier sind keine andern Gesellschaften untergebracht: nur einige Hilfseinrichtungen, so namentlich die Wäscherei und das Pflegerinnenheim befinden sich dort. In jener können etwa 40 Frauen (Witwen und Frauen mit kranken Männern oder eheverlassene Frauen mit Kindern) beschäftigt werden, von denen auch eine Anzahl in Privathäuser zum Waschen geschickt werden. Das Pflegerinnenheim beherbergt fünf Pflegerinnen, die zu kranken Leuten gesendet werden. In der Nähe des Hauses befindet sich ein kleines zur Unterbringung obdachloser Frauen bestimmtes Gebäude. Die nicht weit von dem Büreau in eigenen Räumen befindliche Association for improving the condition of the poor hat Beziehungen zu dem Büreau, steht jedoch nicht in organischer Verbindung mit ihm; es zeigt in der Art der Tätigkeit, die namentlich auf offene Pflege gerichtet ist, noch ganz den alten Typus der Wohltätigkeitsvereine, die zu beseitigen oder zu verbessern gerade das Streben der Charity Organisation Societies ist.

Ein wirkliches Charity Building besitzt dagegen in einem alten freundlichen, epheuumsponnenen Hause die Wohltätigkeitspflege von Boston. In den unteren Räumen befinden sich die Büreaus der öffentlichen Armenpflege, während in den oberen Räumen die Associated Charities und andere Wohltätigkeitsgesellschaften ihren Sitz haben. Ich gewann den Eindruck, daß hier die Verbindung der verschiedenen Wohltätigkeitsbestrebungen sehr viel enger ist als in den andern Städten, die ich besuchte. Zwar wenden sich nicht alle Organe der öffentlichen Armenpflege (public visitors) an die Associated Charities; doch werden zum mindesten in allen Fällen die Ermittelungen dem Büreau der A. C. mitgeteilt und dort sofort vermerkt. In Chicago besitzt das Bureau of Charities zwar kein eignes Gebäude, doch befinden sich tatsächlich in dem von ihm bewohnten Hause eine größere Zahl von Wohltätigkeitsgesellschaften, namentlich zur Fürsorge für Kinder, die unter einander in lebhafter Beziehung stehen. In viel stärkerem Maße scheint die Zusammenfassung der Wohltätigkeit in der jüdischen Wohltätigkeitspflege sowohl in New York wie in Chicago und Philadelphia gelungen zu sein. In dem großen, sehr zweckmäßig angelegten Gebäude, das den Sitz der United Hebrew Charities von New York bildet, laufen die Fäden der gesamten jüdischen Wohltätigkeit zusammen. Die Arbeit ist auf nahezu 20 Komitees für die verschiedenen Zwecke verteilt. Auch hier leitet ein Generalsekretär die Geschäfte. In dem Gebäude befindet sich eine Sammelstelle für gebrauchte Kleider und Hausrat, bei der die saubere und übersichtliche Aufbewahrung bemerkenswert ist; verbunden damit ist ein Raum für etwa 30—40 Frauen, die die Stoffe verarbeiten, zurecht machen und zugleich im Nähen und Flicken unterrichtet werden. Auch findet sich in dem Hause eine Untersuchungsstation für Kranke. Die Zentralstelle hat erst seit kurzem eine eigne, außerhalb des Hauses gelegene Geschäftsstelle (Office); sie steht dagegen in organischer Verbindung mit den gegenwärtig 14 Quartieren der sisterhoods, deren Organisation der von den C. O. S. eingerichteten Distrikten ähnlich ist.

Digitized by Google

Der Schwerpunkt aller zentral organisierten Wohltätigkeit liegt, wie schon angedeutet, in der zentralen Registerführung, in der tunlichst vollständigen Vereinigung aller Nachrichten über Bedürftige und in dem Bemühen, diese Nachrichten dauernd auf dem Laufenden zu erhalten. Ich habe gerade diesem Teil der Tätigkeit besondere Aufmerksamkeit zugewendet, weil es mein lebhafter Wunsch war, hier gute Muster kennen zu lernen. In dem Formularwesen unterscheiden sich die amerikanischen Einrichtungen von den deutschen durch das Bestreben, alles möglichst kurz auszudrücken und die Nachrichten und Vermerke auf dem engsten Raum zusammenzudrängen; während in Deutschland für die Niederschrift das gewohnte Folioformat des Aktenbogens vorherrscht, sind in Amerika länglich schmale Karten, kleine Notizzettel und kleine Formulare für Nachrichten überwiegend in Gebrauch. Die Formulare, namentlich die Kartenblätter, auf denen die den einzelnen Bedürftigen betreffenden Nachrichten vermerkt werden, sind im ganzen zweckmäßig, beeinträchtigen aber durch das Bestreben großer Kürze ein wenig den Überblick. In dem New Yorker Büreau wird der erste Bericht zunächst von einem der besoldeten Helfer (paid agents) gefertigt, der ihn an der Geschäftsstelle einer Schreiberin abdiktiert, damit als Bericht nicht die Handschrift, sondern die saubere, leicht lesbare Maschinenschrift aufbewahrt wird. Lautet der Bericht so, daß zunächst nichts weiter zu tun ist, so bleibt er in der Registratur, andernfalls gelangt er an den Distrikt zur weiteren Behandlung. Die Berichte werden zugleich mit den Registerkarten aufbewahrt, wodurch sie jedoch zu sehr anschwellen und unbequem zu handhaben sind. Unzweifelhaft ist eine Trennung beider, d. h. der zum Auffinden bestimmten Registerkarten von dem Berichtsmaterial empfehlenswerter. Die Aufbewahrung erfolgt nicht, wie es durchweg in Deutschland der Fall ist, nach dem Alphabet, sondern nach Straßen; in dem Warte- und Abfertigungsraum werden einige zehn Tausend Karten von Personen aufbewahrt, die keine feste Wohnung haben. Das wesentliche Auffindungsmerkmal ist sonach nicht der Name in Verbindung mit dem genauen Nationale, sondern die Wohnung; wird eine Veränderung der Wohnung bekannt, so wird die Karte an die betreffende Stelle des Hausregisters eingeordnet. Man versicherte mir, daß dieses System sich bewähre; ich halte das System der alphabetischen Einordnung dennoch für zweckmäßiger. In dem Aufnahmebüreau der New Yorker United Hebrew Charities werden zunächst die Personalien der Bittsteller durch einen Angestellten aufgenommen. In demselben Raum befinden sich die nach Namen und Straßen geordneten Registerkarten, die zur Auffindung des dazu gehörigen Aktenmaterials dienen. Etwa vorhandenes Material wird dann eingesehen und Bittsteller einem Prüfungsbeamten (investigator) zugeführt, der sich ganz in der Nähe, aber in einem abgesonderten Raum befindet, so daß der Bittsteller mit ihm allein bleibt und vertraulich mit ihm sprechen kann. Je nach Sachlage wird dann die Aufnahmeverhandlung zur weiteren Behandlung gegeben oder sofort über das Gesuch entschieden. Auch hier findet sich das doppelte System des Kartenregisters nach Namen und Straßen. Recht bemerkenswert ist die in diesem Büreau geführte Individualstatistik; besonders vorgerichtete Formulare sind nach gewissen Kategorien geordnet und werden mit kleinen, aus Blech

Digitized by Google

gefertigten verschiedenfarbigen Zeichen versehen, aus denen sogleich erkannt werden kann, um welche Art von Bedürftigen und welche Art von Hilfe es sich handelt. So sind geschieden die verschiedenen Nationalitäten, die Geschlechter, unter diesen wieder Alleinstehende, Witwen, verlassene Frauen usw., die Ursachen der Bedürftigkeit, die verschiedenen Formen der Hilfe. Das System ist geistreich erfunden, bedarf, wenn einmal eingeführt, geringer Arbeit und ermöglicht eine sehr schnelle Durchzählung. Im übrigen sind auch hier die Registerkarten nicht breiter als 11 cm und nicht höher als 25 cm; die ergänzenden Nachrichten werden auf ganz kleinen, eng bedruckten Kärtchen gegeben. Die im Büreau der Associated Charities in Boston gebrauchten Registerkarten sind fast doppelt so breit und auch etwas höher als die in New York. Auch hier findet sich Doppelregistratur nach Namen und Straßen. Wendet sich eine Privatperson an die Associated Charities, so wird zunächst festgestellt, ob Vorgänge vorhanden sind; ist dies nicht der Fall, so geht das Erhebungsformular an den besoldeten Helfer, der seinen Bericht zugleich an die anfragende Stelle und an die Associated Charities gelangen läßt. Der Bericht wird in den Distriktskonferenzen beraten, jetzt 16, und je nach Sachlage entschieden. Die als confidential bureau bezeichnete Registratur kann als mustergültig bezeichnet werden. Was namentlich rühmend hervorzuheben bleibt, ist das Bestreben, das Material dauernd auf dem Laufenden zu erhalten. Das an der Zentralstelle eingehende Material wird stets an demselben Tage übertragen. Die Duplikate sämtlicher Karten, die in den Geschäftsstellen der Distrikte aufbewahrt werden, befinden sich auch an der Zentralstelle, die indessen mit den Geschäftsstellen wegen sofortiger Anfrage telephonisch verbunden ist. Einige Stellen, so vor allem die Verwaltung der öffentlichen Armenpflege und die Provident Association geben ihre Originalberichte täglich, einige andere wöchentlich oder monatlich zur Fertigung von Auszügen an die Zentralstelle. Einige andere senden regelmäßig Listen der von ihnen Unterstützten; wieder andere fragen von Fall zu Fall telephonisch oder mündlich an. Wenn dies auch nach dem mir vorliegenden Register bei weitem nicht alle Wohltätigkeitsvereine tun, sondern nur ein im Verhältnis zu allen vorhandenen Einrichtungen kleiner Teil, so darf die Bedeutung dieser wechselseitigen Beziehungen nicht unterschätzt werden. Namentlich ist es von Bedeutung, daß die öffentliche Armenpflege, die abweichend von New York und Chicago nicht unerhebliche Aufwendungen in offener Armenpflege macht, in so reger Verbindung mit der Vertretung der Privatwohltätigkeit bleibt.

In den übrigen von mir gesehenen Zentralstellen sind ähnliche Einrichtungen vorhanden; überall kehrt die Ordnung nach Straßen wieder. In Brooklyn werden im Gegensatz zu der C. O. S. von New York die Karten getrennt von dem Material aufbewahrt. In Chicago fielen mir die guten Beziehungen auf, die im Austausch von Nachrichten zwischen den Zentralstellen anderer amerikanischer Städte unterhalten werden.

Die Auskunft über Wohltätigkeitseinrichtungen, die die andere wichtige Seite der Auskunftserteilung bildet, wird, soweit ich sehen konnte, namentlich von der C. O. S. in New York gepflegt, die eine besondere Stelle in ihrem Büreau hierfür eingerichtet hat. Allerdings hatte

Digitized by Google

ich den Eindruck, als wenn auch dort, wie es fast überall der Fall ist, von der Einrichtung bei weitem noch nicht der Gebrauch gemacht wird, den sie verdient.

Daneben dienen dem Zwecke des Nachweises die Handbücher (directories) über die Wohltätigkeitseinrichtungen, wie sie New York, Boston, Philadelphia herausgegeben haben. In diesen Handbüchern werden in systematischer Einteilung nach den verschiedenen Zwecken, Geschlechtern, Lebensaltern usw. die gesamten Einrichtungen der Wohltätigkeit mit Angaben über Zweck, Einkommen, Verwaltungsstellen usw. aufgeführt, so daß das große Publikum erfahren kann, welche Einrichtungen für die verschiedenen Zwecke zur Verfügung stehen. Auch in Deutschland sind in neuerer Zeit derartige Auskunftsbücher entstanden, für die die Berliner Nachweisung, herausgegeben von der Auskunftsstelle der deutschen Gesellschaft für ethische Kultur, für mich noch immer das unübertroffene Muster bildet, das ich auch kein Bedenken trage, den amerikanischen Auskunftsbüchern zur Beachtung zu empfehlen. Namentlich sind der große und klare Druck und vor allem die durchlaufende Numerierung beachtenswert, die den praktischen Zweck des Buches, nämlich das schnelle Auffinden der geeigneten Einrichtungen, überaus erleichtern. Neben den directories sind mannigfache andere Publikationen zu nennen, durch die die Zentralstellen belehrend und aufklärend auf die Bevölkerung zu wirken suchen. Namentlich sind hier die Veröffentlichungen der Bostoner Association Charities zu erwähnen, die eine große Reihe wichtiger, dem Fürsorgegebiet angehöriger Gegenstände behandeln, unter denen die Stellung und Tätigkeit des Helfers, die Verbindung der Wohltätigkeitsbestrebungen, die Unterstützung von Familien im Hause immer wieder mit warmer und eindringender Sachkunde behandelt werden. Immer wieder wird die Notwendigkeit betont, die armenpflegerische Tätigkeit als den Gegenstand ernstester Arbeit und eingehenden Studiums zu behandeln. In dieser, von den vereinigten Wohltätigkeitsbestrebungen ausgehenden Bemühung, eine Schar von Helfern heranzuziehen, sie für alle Arbeit auszubilden und zu schulen, liegt eine der wesentlichsten und in ihrer Bedeutung gerade in Amerika am ernstesten erfaßten Aufgaben. Das mehrerwähnte Werk von Devine, „Principles of relief", enthält die Darstellung von 75 praktischen Fällen der Armenpflege, und sein kleineres, für den Gebrauch der Pflegeorgane geschriebenes Buch „The practice of charity", die Darstellung von praktischen Pflegefällen, an deren jeden eine Reihe von Fragen angeknüpft sind, um den Helfer auf die Schwierigkeiten des Problems im allgemeinen und im einzelnen Falle hinzuweisen. So sind denn gerade von diesen Zentralstellen die gegenwärtig in ihrer Art noch einzigen Philanthropical Schools hervorgegangen, auf die an anderer Stelle zurückzukommen ist.

Wer den Gedanken der Verbindung zwischen den verschiedenen Faktoren der Wohltätigkeit logisch bis zum Ende durchdenkt, wird zu einer geradezu verführerischen Schlußfolgerung geleitet. Der Freund der Armen nimmt in der praktischen Tätigkeit nicht nur die Gefahr der mangelnden Verbindung, sondern auch die große Gefahr der Zersplitterung wahr. Er bemerkt, daß dieselben Zwecke von den verschiedensten Seiten verfolgt, daß von denselben

Digitized by Google

Persönlichkeiten zu den verschiedensten Zwecken Mittel gefordert werden, daß vielfach mehr oder weniger kostspielige Verwaltungseinrichtungen notwendig sind und daß dennoch das Hauptziel, eine starke Bekämpfung der Armut, wegen dieser Mannigfaltigkeit und Zersplitterung schwierig, wenn nicht unmöglich ist und daß die in Anspruch genommenen Persönlichkeiten unwillig werden und sich den von allen Seiten auf sie eindringenden Ansprüchen zu entziehen beginnen. Was liegt näher, als die Vorstellung einer Einheitlichkeit, einer Zusammenfassung der Mittel und der Zwecke. Statt vier oder fünf der Unterstützung gewidmeter Vereine ein einziger, statt eines halben Dutzend kleiner Hospitäler mit unzulänglichen Mitteln ein einziges großes, oder wenn mehrere, sie alle unter derselben einheitlichen Verwaltung. Diese nahe liegende Vorstellung hat, wie gesagt, etwas Verführerisches. Sie zwingt gewissermaßen zu der Forderung, über die Verbindung hinaus zur Vereinigung, ja sogar zur gänzlichen Verschmelzung überzugehen. Es kommt noch ein anderer Gesichtspunkt hinzu. Während die öffentliche Armenpflege so viel Mittel bereit stellen muß, als die nach Maßgabe der Gesetze als notwendig erkannte Armenpflege fordert, d. h. ein eigentlicher Mangel an Mitteln hierfür nie eintreten darf, ist die Privatwohltätigkeit auf diejenigen Leistungen beschränkt, die sie nach Maßgabe der ihr zur Verfügung stehenden Mittel gewähren kann. Aus der Geschichte des Armenwesens sind Stiftungen bekannt, die über so reiche Mittel verfügten, daß sie geradezu die Begehrlichkeit großzogen und das Bettelwesen förderten, statt es zu beseitigen; häufiger dagegen ist der Fall, daß dem Bedürfnis wegen mangelnder oder nicht genügender Mittel nicht oder nicht vollständig genügt werden kann. Die Mittel, aus denen die Privatwohltätigkeit regelmäßig schöpft, sind feststehende Renten, die aus dauernden, namentlich letztwilligen Zuwendungen fließen, einmalige Geschenke und jährlich wiederkehrende Beiträge der Mitglieder. Da aber diese Mittel in der Regel nicht ausreichen, hat man vielerlei Versuche gemacht, auf andere Weise den Mangel zu heben. Hier stehen in erster Linie Lotterien, Bazare, Festveranstaltungen, wie Bälle, Konzerte, Theateraufführungen usw. Die Einnahmen, die hieraus fließen, sind zwar nicht ganz gering, aber doch überaus schwankend. Vor allem aber begegnen diese Veranstaltungen in den Kreisen ernsthafter Freunde der Armen dem lebhaftesten Widerwillen. Feste von strahlendem Glanz, bei denen die Festgeber und ihre Gäste tanzen und scherzen, besonderen Prunk in Kleidung und Ausstattung entfalten, sind dem feiner empfindenden Menschen unerträglich, wenn er sie vergleicht dem Elend, das durch solche Veranstaltungen gelindert werden soll. Aber auch die freiwilligen Beiträge leiden an gewissen Mängeln, vor allem dem, daß es immer nur eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen ist, die sich beteiligen, daß die Beiträge meist nicht im richtigen Verhältnis zu dem Vermögen des Beitragenden stehen und daß keineswegs alle hierzu Fähigen sich auch wirklich mit Beiträgen beteiligen.

Dieser Gesichtspunkt, in Verbindung mit dem zuerst besprochenen, treibt noch stärker in die Vorstellung von dem Werte einer Verschmelzung (amalgamation) hinein und läßt nun die mit gewichtigen Gründen unterstützte Forderung auftauchen: Fort mit all den dem feineren Gefühl unerträglichen

Digitized by Google

Veranstaltungen; fort mit der Zufälligkeit der Einnahmen, und an Stelle dessen die Herstellung eines großen Sammelbeckens, in das alle Einnahmen hineinfließen, und von dem aus sie an diejenigen Stellen geleitet werden, an denen man ihrer bedarf.

Wer die Geschichte des Armenwesens studiert, begegnet diesem Gedanken, der in der Tat etwas logisch Zwingendes hat, ungemein oft. Und dennoch ist er in der Praxis sehr selten zu verwirklichen gesucht worden, und wo der Versuch gemacht wurde, ist er in sehr kurzer Zeit wieder aufgegeben worden. Das ist kein Zufall. Der wahre Grund für das Mißlingen der Versuche liegt darin, daß wir es im Bereiche der Wohltätigkeit nicht nur mit dem Verstande, sondern auch mit dem Herzen zu tun haben und daß das menschliche Herz in seiner Güte und in seiner Torheit sich durch noch so kluge Begründungen keine Regeln geben läßt. Denn der Liebestätigkeit, die in der Privatwohltätigkeit ihren Ausdruck findet, ist Freiheit und Selbständigkeit der Bewegung Lebensbedingung. Der Zwang, der die öffentliche Armenpflege beherrscht, ist ihr unerträglich. Nicht für jede Art von Bedürftigkeit, nicht für jede Art von Hilfe ist sie zu haben. Der Glaubensgenosse will für den Glaubensgenossen, der Berufsgenosse für den Berufsgenossen sorgen; wer an sich selbst oder einem geliebten Verwandten das Elend schwerer Krankheit oder schweren Siechtums durchgemacht hat, will Kranken und Siechen derselben Art helfen, während er für Arme im allgemeinen nicht zu haben ist. Als am Anfang des vorigen Jahrhunderts die Kontinentalsperre Zucker und Kaffee zu einem nur für Reiche erschwinglichen Genuß machte, testierte ein Hamburger Kaufmann letztwillig eine größere Summe zur Anschaffung von Kaffee und Zucker für arme Leute, ohne zu ahnen, daß diese Genüsse schon 50 Jahre später sehr viel leichter befriedigt werden konnten, als der Genuß einer erträglichen Wohnung oder das Bedürfnis nach guter Krankenpflege. Und wenn immer wieder Vermächtnisse gegeben werden, um Findelhäuser zu errichten, so zeigt diese Tatsache, daß der Erblasser nicht die neuere Auffassung über Findelhäuser kennt, die diese Form der Fürsorge verwirft, daß ihn vielmehr das Elend schutzloser Kinder gerührt und zu seiner Gabe bewegt hat. Aber auch in der Verwendung der Mittel will sich die freie Liebestätigkeit nicht beschränkt sehen. In dem einen Fall dürfen es nur Anhänger der Hochkirche sein, die die Verwaltung führen, während ein anderer, wie Stephan Girard in Philadelphia, jedem Geistlichen den Zutritt zu dem von ihm gestifteten Kollege versagt. Der eine will nichts von den Frauen wissen, die der andere als die wahren Helfer ausschließlich zur Verwaltung zu berufen wünscht. Kurz, tausend Beweggründe, die in der Individualität des einzelnen ihren Ursprung haben, wirken bei der freien Liebestätigkeit mit. Es wäre verkehrt, hier störend einzugreifen. Der Erfolg würde nicht zweckmäßigere und reichlichere Verwendung von Mitteln für die vorgeschriebenen Zwecke sein, sondern nur der, daß sich eine große Zahl an sich hilfsbereiter Personen von der Arbeit zurückziehen oder sich zum mindesten von jeder Verbindung mit andern ausschließen würden.

Dies sind die Gründe, weshalb man in der Wohltätigkeit nicht so überaus logisch sein darf. Aber ich würde an dieser Stelle nicht so aus-

Digitized by Google

führlich von dem logischen Bedürfnis gesprochen haben, wenn nicht sich dadurch ein Weg zeigte, auf dem mit Erfolg fortzuschreiten möglich wäre. Eines solchen Fortschrittes darf sich die amerikanische Wohltätigkeit rühmen. Es handelt sich um die von der jüdischen Wohltätigkeit zuerst unternommene Vereinigung (federation), um sowohl jene Unternehmungen aus der Welt zu schaffen als auch die Hilfsmittel in einem großen Sammelbecken zusammenzufassen. Diese Vereinigung in ihrer eigentümlichen Form ist mir nur noch aus Liverpool bekannt; sie darf im übrigen als durchaus neu bezeichnet werden und ist geeignet, die Aufmerksamkeit aller Freunde der Armen auf sich zu ziehen. Soweit ich sehen kann, hat Professor Morris Loeb in New York durch umfassende Untersuchungen über die Sachlage zuerst die Aufmerksamkeit jüdischer Wohltätigkeitskreise auf den Gegenstand hingelenkt. Dann wurde die Idee der Vereinigung in verschiedenen amerikanischen Städten zu verwirklichen gesucht; die Conference of Jewish Charities behandelte die Frage in ihren Konferenzen sehr eingehend. Die inzwischen mit den Charities verschmolzene Jewish Charity widmete 1905 mit sehr zahlreichen einzelnen Artikeln der Angelegenheit eine besondere Federation Number, in der die bisher gewonnenen Ergebnisse zusammengestellt wurden. Nachrichten über den Gang der Entwicklung liegen mir zurzeit vor aus New York, Chicago, Philadelphia, Cincinnati, Boston, Kansas City u. a. m. Der leitende Gedanke ist, ungenügende Organisationen zu beseitigen, reichere Mittel für zweckmäßige Einrichtungen zu gewinnen, die Beitragsfähigen zu den ihrer Lage entsprechenden Beiträgen heranzuziehen, die dem Wesen der Wohltätigkeit widersprechenden Formen der Aufbringung von Mitteln abzuschaffen und vor allem die Geschäftsführung der Wohltätigkeitsvereine auf eine sichere Grundlage zu stellen.

Man begann in New York mit einer eigenartigen Untersuchung. Man stellte aus den gedruckten Berichten und Mitgliederlisten von 12 angesehenen jüdischen Wohltätigkeitseinrichtungen fest, wieviel Personen sich an den Beiträgen an sie beteiligten und wie hoch diese Beiträge waren. Es ergab sich, daß von insgesamt 14 850 Beitragenden nur ein kleines Drittel mehr als *einer* Einrichtung Beiträge zahlten, nur der siebente Teil mehr als zwei und daß bei einer größeren Zahl nur ein verschwindender Teil beteiligt war. Auf der anderen Seite waren es 314 von den 14 850 Personen, die allein eine ganzes Drittel der auf 388 000 $ sich belaufenden Beiträge zahlten, so daß, wie Loeb es charakteristisch ausdrückt, „die Unterhaltung der zwölf Anstalten in der Hauptsache auf etwa 250 Leuten ruhte; der Rest kam, sozusagen, mehr aus der Westentasche als aus dem Portemonnaie der Beitragenden" („the remaining may be said to come from the vest-pocket rather than the purses of the contributors"). Ein anderer Weg der Ermittlung wurde auf Vorschlag von Dr. Lee K. Frankel eingeschlagen. Man erlangte die Listen für eine Gemeindewahl für vier typische Bezirke. Aus diesen wurden die offenbar jüdischen Namen ausgezogen und die Karten mit den Listen der Beitragenden jener zwölf Einrichtungen verglichen. Unbeschadet der unterlaufenden Fehler konnte die Aufstellung eine gewisse Zuverlässigkeit beanspruchen. Sie ergab, daß von den etwa 12 000 jüdischen Wählern nur 1600 Beiträge leisteten. Loeb nimmt an, daß zurzeit (dieser Aufsatz ist

Digitized by Google

1905 geschrieben) etwa 600 000 Juden in Manhattan wohnten, von denen er ohne weiteres die Hälfte fortlassen will; aber er schätzte die Zahl derer, die 10—25 $ jährlich hergeben könnten, auf etwa 60 000 Familienhäupter. L. meint, daß die wenigsten wüßten, wie wenig sie für diese Zwecke täten, woran der Mangel an Zusammenarbeit schuld sei. Es wären viele, die einen Beitrag von 10—25 $ geben würden, wenn sie sicher wären, daß sie nicht durch andere Kollekten belästigt werden würden. Diesem Zwecke würde eine vereinigte Liste (joint subscription list) dienen.

In Philadelphia, das durch die Anregung von Loeb auf der ersten Konferenz der Jewish Charities 1900 hierzu angeregt wurde, stellte man ebenfalls ein Kartenregister der verschiedenen Beitragenden her. „Ohne Ausnahme" — so heißt es dann in dem Bericht — „war jeder Mann und jede Frau, als man ihnen die Gesamtsumme ihrer Beiträge vor Augen führte, erstaunt und oft beschämt durch deren Geringfügigkeit. Gegen das Versprechen, daß das Herumbetteln für Abnahme von Billetts und die Veranstaltung von Wohltätigkeitsbällen, Festen usw. aufhören sollte, fand man keine Schwierigkeit, die Beiträge überall beträchtlich zu erhöhen. Die auf diese Weise gewonnenen Einnahmen übertrafen bereits im ersten Jahre die des Vorjahres um 26 000 $. Ganz ähnliche Erfahrungen machte Chicago, wo das Erträgnis im ersten Jahre von 110 000 auf 135 000 $ und in 1905 auf 146 000 $ stieg, auch hier, wohlverstanden, unter Beseitigung aller jener Wohltätigkeitsveranstaltungen. In Cincinnati verdoppelte sich die Summe der bisher gezahlten Beiträge unter den gleichen Voraussetzungen. In Philadelphia war der Ertrag 33$^1/_3$ % höher, als er je zuvor von den jüdischen Mitbürgern gesammelt worden war. Für Kansas wird die Mehreinnahme auf 60 % angegeben.

Die Vereinigung der Sammeltätigkeit an einer Stelle fordert mit Notwendigkeit die Reglung zweier Punkte: einmal die Schaffung einer leitenden Stelle, von der die Sammeltätigkeit ausgeht, und zweitens einen Plan, nach dem die Verteilung der eingehenden Beiträge an die verschiedenen Gesellschaften und Einrichtungen vorgenommen wird, beides sehr schwierige Punkte, weil gerade hier die Eigenart freier Liebestätigkeit, die Neigung zur Absonderung bekämpft werden muß.

Als wesentlicher Grundsatz ist zunächst überall festgehalten worden, daß die Vereinigung die einzelnen Gesellschaften nicht in ihrer Tätigkeit zu beeinträchtigen beabsichtigt, die jede in ihrer Organisation unangetastet bleiben sollten. Mit dieser Maßgabe wurde eine Zentralstelle geschaffen (Central office, central board, board of directors usw.), die entweder aus frei gewählten Mitgliedern oder aus Vertretern der beteiligten Organisationen gebildet wurde. So besteht in St. Louis der board aus 21 Mitgliedern, die durch die Jewish Charitable and Educational Union aus den Mitgliedern der beteiligten Gesellschaft gewählt werden, während in Philadelphia der board of directors aus 16 Mitgliedern besteht, die aber weder Beamte noch Leiter einer der beteiligten Gesellschaften sein dürfen. Doch sind die Präsidenten ex officio Mitglieder mit beratender, jedoch nicht beschließender Stimme.

Die Verteilung der Mittel erfolgt in verschiedener Weise. Chicago legt

Digitized by Google

den Haushalt jeder beteiligten Organisation vom vorhergehenden Jahre zugrunde unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Bedürfnisse für das kommende Jahr. Treten Anträge auf Errichtung einer neuen Gesellschaft hervor, so geht der Antrag an den board, der über das Bedürfnis entscheidet und seine Zustimmung gibt, sofern die Mittel vorhanden sind. In dem Bericht für Philadelphia ist eine Aufstellung über die Einnahmen vor und nach Schaffung der Vereinigung gegeben, aus der die Zunahme der Beiträge erhellt. Jeder der beteiligten Organisationen war zugesagt, daß sie nicht weniger erhalten sollte, als ihre Ausgaben im Vorjahre betrugen; die Aufstellung zeigt, daß die Zuwendungen, soweit sie nicht erheblich gewachsen, zum mindesten gleichgeblieben sind. In St. Louis, wo die Union 1200 Mitglieder umfaßt, belief sich die Summe der Beiträge auf 43 000 $ gegen 25 000 $, die früher von den einzelnen Organisationen gesammelt wurden. Die Anweisungen erfolgen durch den monatlich zusammentretenden board, der sie aber nicht früher gibt, als bis ein schriftlicher Bericht über die Geschäftsführung im vorhergehenden Monat vorgelegt worden ist; die Berichte werden sorgfältig geprüft und auf diese Weise unnütze Ausgaben zurückgehalten. In Boston werden die Gesamteinnahmen auf einer prozentualen Grundlage entsprechend dem Bedarf der einzelnen Organisation verteilt. Alle mir bisher vorliegenden Berichte rühmen, daß man mit dem Unwesen der Bälle, Feste, Bazare usw. völlig aufgeräumt habe, daß die berüchtigten collectors verschwunden seien, da man das persönliche Betteln und Anpreisen nicht mehr nötig gehabt hätte, daß man unendlich viel Mühe und Kosten gespart hätte, die durch die Bezahlung des einzelnen Kollektanten, durch entsprechende Drucksachen, Listen usw. verursacht worden waren, Ersparnisse an Geld und Zeit, die der Wohltätigkeit direkt zugute kämen. Dabei hätten die von manchen Seiten ausgesprochenen Befürchtungen sich nicht verwirklicht, daß die Neigung abnehmen würde, besondere testamentarische Zuwendungen und Geschenke zu wohltätigen Zwecken zu machen. Der Gefahr, daß in ungünstigen Zeiten die Beiträge geringer werden könnten, will man durch Schaffung eines Reservefonds (emergency fund) zu begegnen suchen.

Vor allem aber wird in den Berichten in fast enthusiastischer Weise betont, daß man durch die Vereinigung die Übung der Wohltätigkeit selbst auf eine höhere Stufe gehoben habe; so habe in Chicago der Erfolg des ersten Jahres nicht nur vom finanziellen Gesichtspunkte die Erwartungen übertroffen, sondern mehr noch „von der wachsenden Tendenz, die durch sie gefördert wurde, die Arbeit von höheren Gesichtspunkten zum Besten der leidenden Menschheit zu betreiben". Bei Philadelphia heißt es, daß die Vereinigung der verschiedenen Wohltätigkeitsgesellschaften, in engere Verbindung gebracht, die Meinungsverschiedenheiten und Rivalitäten beseitigt habe.

In New York, von dem die hier besprochenen Anregungen ausgegangen sind, ist man zu ihrer praktischen Verwirklichung noch nicht gelangt. Doch hat man in der letzten Sitzung des Vorstandes der United Hebrew Charities die Frage der Schaffung einer solchen Föderation in Erwägung gezogen, da sich, wie der Bericht für 1905 es ausdrückt, die in den letzten dreißig Jahren in Übung gewesenen Methoden als veraltet erwiesen hätten. Auch in diesem Zusammenhang wird wieder beklagt, daß so viele, die hierzu fähig seien,

Digitized by Google

sich von der Beteiligung ausschlössen; auch wird die charakteristische Tatsache erwähnt, daß ein Fonds von 100 000 $, dessen man bedurfte, innerhalb vier Wochen nahezu vollständig aufgebracht worden sei und zwar von nur 133 Beitragenden. Nicht verschwiegen werden darf, daß der letzte Bericht von Chicago von einer Enttäuschung kunde gibt, indem die Zahl der Beitragenden dort abgenommen und die Beiträge nicht in dem erhofften und notwendigen Maße zugenommen haben.

Das von der jüdischen Wohltätigkeit gegebene Beispiel hat, soweit ich sehen kann, auf andere Kreise der amerikanischen Wohltätigkeit noch nicht gewirkt. Nur für San Franzisko finde ich in einem Bericht, den Miß Katherine Felton 1905 der National Conference of Char. a. Corr. erstattete, eine Tätigkeit beschrieben, die an jenes Vorbild erinnert. Es handelt sich um das 1902 begründete Charities Endorsement Committee. Ihm wurde als Aufgabe gestellt, als Zentralorganisation die gesamten Wohltätigkeitseinrichtungen einer Prüfung zu unterziehen, die vom Publikum Geld erbitten. Die Idee ist ausgegangen von der Merchants Association, die in Verbindung mit den Associated Charities auch die Hauptträgerin der Bewegung ist. Es scheint, daß in San Franzisko weniger das Bedürfnis der Verbindung, als ein weit getriebener Mißbrauch der Wohltätigkeit und namentlich der betrügerischen Ausbeutung der Kaufleute zu Wohltätigkeitszwecken den Anstoß zu derartigem Vorgehen gegeben hat. Denn in erster Linie steht die Forderung, betrügerische und unzulängliche Veranstaltungen zu beseitigen, die sich als wohltätige ausgeben und die Unterstützung solcher Einrichtungen von dem Nachweis ihres Bedürfnisses und ihrer Wirksamkeit abhängig zu machen. Diese Aufgabe ist nach den Mitteilungen der Berichterstatter in überraschendem Maße gelungen. In der Oktobernummer der Merchants Association Review berichtete Miß Felton mit besonderer Genugtuung über San Franziscos Defense against Charity Frauds and Grafters. Eine große Zahl unfähiger und unehrenhafter Einrichtungen habe sich vom Schauplatz zurückgezogen. Eine Reihe von Herbergen, die ihr Handwerk unter der Maske der Obdachgewährung an Arme betrieben hätte, wären verändert in Unternehmungen auf geschäftlicher Grundlage. Von den über den Erfolg des Vorgehens befragten Kaufleuten hatten nahe an 400 sich sehr befriedigt ausgesprochen und die Verminderung der Anforderungen auf 50 % geschätzt. Vor allem sei das Komitee nach und nach die Vertrauensstelle der ernsthaften Wohltätigkeit geworden. Neuere Nachrichten habe ich leider nicht erlangen können, da meine Anfrage hierüber bei dem ungeheuren Unglück, das die schöne Stadt betroffen, verloren gegangen ist. Doch sei in diesem Zusammenhang erwähnt, daß die Bedeutung der Verbindung sich gerade bei diesem Unglück bewährt hat. Sofort nach seinem Bekanntwerden begaben sich als Vertreter der allgemeinen amerikanischen Wohltätigkeit die Generalsekretäre der C. O. S. von New York und Chicago, Devine und Bicknell nach San Franzisko, um dort ratend und helfend den großen Hilfsorganisationen zur Seite zu stehen.

Die Frage, ob das Beispiel, das die jüdische Wohltätigkeit in einer Reihe bedeutender Organisationen gegeben hat, für weitere Kreise vorbildlich wirken wird, läßt sich nicht ohne weiteres beantworten. Denn wenn auch

Digitized by Google

der praktische Erfolg die Möglichkeit der gemeinschaftlichen Beitragserhebung und der Beseitigung der Wohltätigkeitsfeste, Bazare usw. gezeigt hat, so darf hierbei nicht vergessen werden, daß auch die genannten jüdischen Vereinigungen nicht überall die gesamte jüdische Wohltätigkeit umfassen. Soweit dies aber der Fall ist, liegen in dem immerhin beschränkten Kreise der Gebenden und der Nehmenden, sowie in dem notorischen Wohltätigkeitssinn und in der durch besondere Verhältnisse geförderten Neigung des Zusammenhaltens der Juden günstig wirkende Momente, die nicht so leicht bei andern Glaubens- oder Berufsgemeinschaften anzutreffen sind. Die Geneigtheit zur Verfolgung von Sonderinteressen ist ebenso schwer zu überwinden, wie das Vertrauen zu einer Zentralstelle zu gewinnen. Auch wird die Indifferenz sehr vieler Leute kaum zu besiegen sein, die entweder gar nichts für wohltätige oder gemeinnützige Zwecke trotz guter Vermögensverhältnisse übrig haben oder die, wie Löb es ausdrückt, es immer vorziehen, nicht aus der „purse", sondern aus der „vest-pocket" zu geben und endlich die, denen es bei der ganzen Sache überhaupt nur um das Vergnügen und nicht um den guten Zweck zu tun ist.

Trotzdem sei das Beispiel allen, die Interesse an Förderung wahrer Wohltätigkeit haben und insbesondere meinen lieben zur Sonderbündelei besonders geneigten Landsleuten als ein Gegenstand ernster Erwägung dringend empfohlen.

Digitized by Google

V.

Die Staatsaufsicht.

Die Natur des Armenwesens bedingt es, daß die helfenden Maßregeln an Ort und Stelle unter Berücksichtigung der Persönlichkeit des einzelnen Bedürftigen geübt werden; ob in offener oder geschlossener Pflege, immer muß die Hilfe dem Individuum nahe gebracht werden. Das kann nur geschehen durch örtliche Verwaltung, durch örtlich tätige Armenbehörden und Helfer. In keinem andern Verhältnis aber steht der, dem die Maßregel nutzen soll, so absolut schutzlos der Verwaltung gegenüber, wie gerade in der Armenpflege. In dem Verhältnis von Arbeitgeber und Arbeitnehmer beispielsweise, in dem über Unterdrückung und Tyrannei so oft geklagt wird, ergibt sich doch eine mehr und mehr wachsende Möglichkeit, durch Organisation beider Teile die Verhältnisse zu regeln; im schlimmsten Falle kann der Arbeitnehmer die Arbeit unter zeitweiliger Aufgabe des Verdienstes versagen, um den andern Teil zur Zahlung besseren Lohnes, zu besserer Behandlung zu zwingen. Dem Armen sind solche Mittel der Selbsthilfe nicht gegeben. Er ist darauf beschränkt, seine Not zu klagen und muß sich mit dem bescheiden, was ihm von denen, deren Hilfe er erbeten hat, zugebilligt wird. Dazu kommt die besondere Schutzlosigkeit, die fast allen Klassen von Bedürftigen, namentlich aber den Kindern, den Gebrechlichen, den Kranken, den Alten eigentümlich ist. Das Kind, das den nur auf Geldgewinn bedachten Pflegeeltern hingegeben wird, ist jeder Mißhandlung und Ausbeutung preisgegeben; der Alte, der in einem Armenhaus untergebracht ist, muß wohl oder übel mit schlechtem Lager und mangelhafter Kost vorlieb nehmen, da er mangels jeden andern Unterkommens noch das schlechteste Obdach der völligen Obdachlosigkeit vorziehen muß; der Geisteskranke, der Schwachsinnige, ohnehin kein angenehmer Gast, ist gänzlich unfähig, etwaigen Beschwerden Ausdruck zu geben. Wo das System vorherrscht, den Beamten einer Anstalt die Verpflegung gegen ein Pauschquantum zu übertragen, wird damit die bedenkliche Neigung erweckt, an der Verpflegung möglichst zu sparen; wo die Zahl der Pflegekräfte zu gering ist, leidet die Pflege jedes Einzelnen und wo die Bezahlung der Angestellten zu gering oder ungenügend ist, sind in letzter Linie die Kranken und Armen die Opfer der ungebildeten Wärter und Pfleger. Dazu kommt, daß die Last, die die Armenpflege namentlich kleineren Gemeinden aufbürdet, von ihnen ohnehin ungern getragen wird und die Neigung besteht, sich der Armen, wenn sie durchaus

Digitized by Google

einmal versorgt werden müssen, auf die billigste Weise zu entledigen. Die Vergebung von Waisenkindern an den Mindestfordernden, die Unterbringung von alten Leuten in verfallenen Hütten, die Zusammenpferchung von Kranken in schlecht gelüfteten und unreinlichen Räumen sind in keinem Lande unbekannte Erscheinungen geblieben. Unzweifelhaft haben sich die Zustände im allgemeinen gehoben; die Zustände der Krankenhäuser und Pflegeanstalten sind ungemein verbessert, da in allen Kulturstaaten für diesen Zweck immer größere Mittel zur Verfügung gestellt werden. Gleichwohl ist mir kein Land bekannt, in dem man von durchweg befriedigenden Zuständen sprechen könnte. Denn keine Gesetzgebung, die die Forderung allgemeiner öffentlicher Armenpflege für jeden ihrer Bedürftigen fordert, ist wirksam, wenn nicht gleichzeitig die erforderlichen Mittel zur Übung der Armenpflege zur Verfügung gestellt werden und zugleich Sicherheit dafür geschaffen wird, daß die Mittel an der richtigen Stelle zweckmäßig verwendet werden. Die Forderungen sind also: hinreichende Mittel und sorgfältige Aufsicht.

Eine derartige Aufsicht wird in England durch das Local Government Board geübt, die große Zentralbehörde, die durch ihre jährlichen Berichte von der erstaunlichen Sorgfalt Zeugnis ablegt, mit der die Zustände des Armenwesens verfolgt werden und wie die armenpflegerischen Behörden an ihre Aufgabe gemahnt werden. Ein Stab von Generalinspektoren und von Rechnungsprüfern bildet die Organe der Zentralbehörde. In Frankreich ist es der directeur de l'assistance publique, der ebenfalls mit Hilfe von General- und Lokalinspektoren die Aufsicht übt und dem in dem conseil supérieur de l'assistance ein beratendes Organ von hoher Sachkunde und Einsicht zur Seite gestellt ist. In Italien ist vor kurzem eine ähnliche Einrichtung geschaffen worden, die die Ausführung des Gesetzes über die Opere pie sicher stellen soll. In Österreich und in der Schweiz haben einzelne Kronländer und Kantone in ihren neueren Gesetzen die Inspektion namentlich auf dem Gebiet der Kinder- und Anstaltspflege gesetzlich angeordnet. Nur Deutschland entbehrt jeder derartigen, wiederholt von Sachkundigen geforderten Aufsicht!, wenn man etwa von Bayern absieht, das wenigstens von allen Armenbehörden regelmäßige Jahresberichte nach gleichartigem Schema fordert.

Zu den gewichtigen in der Natur des Armenwesens selbst liegenden Gründen, die eine solche Aufsicht erforderlich machen, tritt nun in den Vereinigten Staaten noch ein besonderer schwerwiegender Grund: die Einmischung der Politik in die Verwaltung. Ich habe hierauf schon in dem einleitenden Abschnitt und in dem über das öffentliche Armenwesen hingedeutet. Wo der Wechsel der politischen Parteien einen vollständigen Wechsel des Personals zur Folge hat, wo die Erlangung von Stellen als das gute Recht des politischen Beutejägers gilt, da ist es kein Wunder, wenn die Stellen nicht immer mit kenntnisreichen und zuverlässigen Persönlichkeiten besetzt werden, wenn ihre Inhaber es darauf absehen, an Bauten und Lieferungen Gewinne zu machen, kurz, wenn nicht das Wohl der Armen, sondern das Wohl jener Beutejäger an erster Stelle steht. Vergleicht man die Verhältnisse in andern Ländern, so namentlich in Deutschland, wo in der Tat die Einmischung der Politik in diese Verhältnisse als durchaus aus-

Digitized by Google

geschlossen gelten kann, so begreift man, daß all die guten Gründe, die für eine sachgemäße Aufsicht sprechen, durch das Gewicht der auf politischem Gebiete liegenden Wahrnehmungen außerordentlich verstärkt wird. In der Tat kehrt in den Erörterungen über diese Frage in Amerika der politische Gesichtspunkt stets wieder und die nun mehr als vierzigjährige Geschichte der Staatsaufsicht darf in vielen Beziehungen als ein wesentliches Stück der Geschichte amerikanischer Selbstverwaltung gelten. Sie beginnt 1863 mit der Begründung des Board of State Charities of Massachusetts; seine ersten Bemühungen galten der Sammlung und Veröffentlichung belehrender Statistik und Förderung der bessern Einsicht von der Kenntnis des Armenwesens; bald wendete er sein Hauptaugenmerk der Unterbringung der Kinder zu, für die schon 1869 ein state visiting agent eingesetzt wird. Später wird von dem eigentlichen State Board of Charities der State Board of Insanity abgetrennt. Dem Beispiel von Massachusetts folgte 1867 New York mit der Schaffung des Board of State Commissioners of Public Charities, von dem später ebenfalls ein besonderer Board in lunacy abgetrennt wurde. Es folgten 1867 Ohio, 1868 Kansas, 1869 Pennsylvania und Illinois, 1871 Michigan, 1873 Connecticut, 1877 Nebraska usw. bis zu dem neuesten State Board, der 1903 für California ins Leben gerufen wurde. Die Begründung der Mehrzahl der State Boards fällt in das Jahrzehnt von 1890—1900, so Indiana 1889, Wisconsin 1891, New Hampshire und Tennessee 1895, Missouri 1897, Iowa 1898, New Jersey 1899, Maryland, Columbia 1900, Minnesota und Washington 1901. Im ganzen bestehen, soweit ich unterrichtet bin, zur Zeit 28 State Boards. Ich bin nicht in der Lage, die Berichte sämtlicher State Boards einzusehen; doch liegen vor mir die Berichte von New York, Illinois, Massachusetts, Indiana, Ohio und einiger anderer, die, wie ich hier mit besonderem Dank hervorheben möchte, mir mit großer Bereitwilligkeit von den betreffenden Stellen zur Verfügung gestellt werden. Ergänzendes Material liefern die jährlichen Uebersichten, die bei Gelegenheit der National Conference of Charities and Correction gegeben werden, sowie die eingehenden Erörterungen, die auf diesen und den State Conferences über diese Frage gepflogen wurden; sie bilden eine ständige Rubrik in deren Verhandlungen. Sehr beachtenswert sind auch die Ausführungen von Brackett in seiner Schrift: „Supervision and education in Charity".

Dem Fremden einen Begriff von dem zu geben, was in den Vereinigten Staaten unter State Supervision zu verstehen ist, ist indessen schwierig. Mit dem Wort „Supervision" ist es schon deshalb nicht abgetan, weil diesem Begriff eine überaus verschiedene Auslegung und Begrenzung gegeben wird. So mannigfaltig die Einrichtungen der Armenpflege sind, ebenso mannigfaltig sind auch diejenigen Einrichtungen, die unter dem allgemeinen Namen der State Boards of Charities hier zusammengefaßt sind. Da auch auf diesem Gebiet dem Kongreß eine Einwirkung nicht zusteht, ist jeder Staat befugt, die Angelegenheit nach seinem eigenen Ermessen zu ordnen. Bei dieser Ordnung müssen aber notwendig die verschiedenen Aufgaben ins Auge gefaßt werden, die überhaupt in Frage

Digitized by Google

kommen können. In erster Linie steht die Aufsicht über die eigenen dem Staate gehörigen Anstalten; hier handelt es sich eigentlich nicht um eine Aufgabe der Staatsaufsicht im engeren Sinne, sondern darum, Einrichtungen zu treffen, die die zweckmäßige Verwendung der vom Staate zur Verfügung gestellten Mittel und ihre gute Verwaltung sicher stellen, also im Grunde eine Aufgabe, die jeder Staat, jede Landschaft und jede Gemeinde den von ihr ins Leben gerufenen Anstalten gegenüber üben sollte. Die Frage ist hier also mehr technischer Natur und löst sich in die Unterfrage auf, ob es besser ist, jede Anstalt einer eigenen Verwaltung zu überlassen, oder eine staatliche Zentralstelle zu schaffen, die nach gemeinschaftlichen Gesichtspunkten die Verwaltung sämtlicher Anstalten ordnet. Um eigentliche Aufsicht im engeren Sinne handelt es sich dagegen bei denjenigen Anstalten und Einrichtungen, die den Gemeinden und den Landschaften gehören; hier ist ein System regelmäßiger Inspektion in Frage. Die dritte Kategorie bilden diejenigen Einrichtungen der Privatwohltätigkeit, die von Staat oder Stadt eine Beihilfe empfangen, sei es in Pauschquanten oder durch Zahlung von Pflegesätzen für die auf öffentliche Kosten untergebrachten Pfleglinge. Endlich kann noch in Frage kommen die Aufsicht über die Einrichtungen der Privatwohltätigkeit, die keine Beihilfe erhalten. Alle vier Formen sind in den Vereinigten Staaten in Anwendung, wenn auch in sehr verschiedenem Umfange.

Aber weit mehr als die Form ist der Geist der Aufsicht entscheidend. Hier ist es namentlich eine Eigentümlichkeit amerikanischer Zustände, die in erster Linie Beachtung fordert. Amerika ist mit allen Vorzügen und allen Schwächen ein demokratisches Land, dem das Wort Selbstverwaltung keine leere Phrase ist. Mißtrauisch gegen die Staatseinmischung ist der Amerikaner nicht nur wegen der oft beklagten Einmischung der Politik in die Verwaltung der öffentlichen Angelegenheiten, sondern auch weil er an und für sich der selbstverwaltenden Tätigkeit seiner Mitbürger größeres Zutrauen entgegenbringt, als der bezahlten Arbeit angestellter Beamter. So wenig wie das Wort „Selbstverwaltung" ist das Wort „Öffentliche Meinung" inhaltsleer. Der ungeheure Einfluß der Presse, die Freiheit des an öffentlicher Stelle gesprochenen Wortes gibt der öffentlich ausgesprochenen Anerkennung oder Mißbilligung eine Tragweite, die sie in Deutschland jedenfalls nicht besitzen. Der Einfluß der öffentlichen Meinung auf die Gestaltung der Wahlen und damit auf die Verwaltung selbst korrigiert die Mängel des öffentlichen Wesens und treibt zur Änderung und vielfach auch zur Besserung. Es genügt daher für viele Angelegenheiten, wenn die Möglichkeit gegeben wird, die öffentliche Meinung aufzuklären. Diese Aufklärung kann aber nur gegeben werden, wenn unparteiische, sachkundige Leute in die Lage gesetzt werden, von den Gegenständen, die die öffentliche Meinung interessieren, Kenntnis zu erhalten. Dies auf die Angelegenheiten der Armenpflege angewendet, bedeutet, daß die Verwaltungen der Armenanstalten, der Waisenpflege, der Irrenfürsorge usw. nicht hinter verschlossenen Türen arbeiten und jedem Dritten den Eintritt versagen dürfen, sondern daß sie verpflichtet werden, unparteiischen und sachkundigen Leuten die Türen zu öffnen und ihnen die Möglichkeit zu gewähren, von dem

Digitized by Google

Gange der Verwaltung, von dem Zustande der Anstalten, von dem Befinden der Insassen Kenntnis zu erhalten. Können sie das, so werden sie Gelegenheit haben, die guten Einrichtungen zu loben, die schlechten zu tadeln und auf Mißstände und Mängel die öffentliche Aufmerksamkeit hinzulenken.

Und so ist in der Tat der Weg gegeben, den die Gesetzgebungen der Staaten bei Schaffung der State Boards in der Mehrzahl beschritten haben. Sie haben zunächst die Türen geöffnet und durch die offenen Türen hat gute Luft und helles Licht hindurchziehen müssen überall da, wo schlechte Luft und Dunkelheit das Leben der Insassen bedrohten. Aus diesem Gesichtspunkt ist der gegenwärtige Stand der Frage zu verstehen, ob der State Board beschränkt sein soll darauf, die unter seiner Aufsicht stehenden Anstalten und Einrichtungen lediglich zum Zwecke der Inspektion zu besuchen und seine Wahrnehmungen der Staatsverwaltung zu Händen des governor zu übermitteln oder ob er selbst unmittelbare Verwaltungsgewalt üben soll. Man hat die Boards, deren Befugnisse in der angedeuteten Art beschränkt sind, beratende (supervisory, advisory), die anderen verwaltende (executive, administering) genannt und zuweilen nach dem Vorbild der beiden Staaten, die das eine oder andere System hauptsächlich bevorzugten, als Ohio- und als Iowa-System, auch als System of supervision und das of control bezeichnet. Ein zweiter Unterschied von Bedeutung liegt darin, ob die Beamten des Board entweder besoldet sind oder ob sie als ehrenamtliche Organe nur Vergütung ihrer Auslagen erhalten. In dem Fall der bloßen Supervision liegt seine Macht, wie Wines sagt, in seinem moralischen Einfluß; in dem andern Fall ist die ganze Verantwortung dem Publikum abgenommen oder, wie es in dem Bericht des Committee für die National Conference von 1903 heißt: „Die gesamte Verantwortung für die Zustände des Armenwesens ist auf die Aufsichtsbehörde abgewälzt; sie entlastet die Bevölkerung von Sorge, Nachdenken und Verantwortung hierfür."

Bevor wir zu der Frage eine eigene Stellung nehmen, ist es erwünscht, noch einiges tatsächliche Materiol kennen zu lernen, wie es die Berichte der einzelnen State Boards und die Verhandlungen auf den mehr erwähnten Conferences ergeben. Eine Übersicht über den gegenwärtigen Stand der Dinge liefert der Bericht des soeben genannten Standing Committee on State Supervision and Administration für die Konferenz von 1904. Er beruht auf einer an sämtliche Staaten gerichteten Umfrage über das daselbst geltende System und über die damit gemachten Erfahrungen in bezug auf Wirksamkeit, Sparsamkeit und Freiheit von politischen Einflüssen. Von 30 Staaten und Territorien waren Antworten eingegangen. Es zeigt sich, daß beide Systeme gleich häufig vorkommen. Ein gemischtes System herrscht in New York, wo seit 1902 die state commission in lunacy die Angelegenheiten der Irrenanstalten direkt verwaltet. In Massachusetts hat der Board, soweit es sich um Kinder handelt, die auf Kosten des Staats untergebracht sind, die Eigenschaft eines Board of control, während er im übrigen advisory ist. Der Aufsicht unterworfen sind Anstalten, die öffentliche Beihilfen in der einen oder andern Form erhalten,

Digitized by Google

in Columbia, New York, Indiana und New Hampshire. Doch dürfte sich die Zulässigkeit der Beaufsichtigung auch da ergeben, wo sie nicht ausdrücklich hervorgehoben ist, da der Staat, wenn er Zuschüsse oder Vergütung von Pflegegeldern aus öffentlichen Mitteln an private Anstalten bewilligt, es ja jederzeit in der Hand hat, die Bewilligung davon abhängig zu machen, daß er sich von den Zuständen der Anstalt durch Vertrauensleute überzeugen darf. Die Beaufsichtigung der Privatwohltätigkeit kommt nur vereinzelt vor. Von Connecticut wird berichtet, daß durch Gesetz von 1902 alle Privatwohltätigkeitsanstalten für bedürftige Kinder und Erwachsene (dependent children and adults) der Aufsicht unterworfen sind; doch besteht die Aufsicht nur in gelegentlichem Besuche der Anstalten, an den sich, wenn nötig, Vorschläge für Änderungen und Verbesserungen anschließen. In North-Carolina bedürfen die Anstalten für Geisteskranke, Idioten, Schwachsinnige und Trinker der jährlichen Konzession; im übrigen erstatten auch ohne gesetzlichen Zwang alle Privatanstalten Berichte an den Board. Dasselbe gilt für Massachusetts, wo jährlich 4—500 charitable institutions freiwillig Bericht erstatten. In Indiana sind nach dem Gesetz von 1903 die privaten Waisenhäuser der Aufsicht und Inspektion unterworfen. New York bemerkt, daß es die Meinung verschiedener auf diesem Gebiet hervorragend tätiger Leute sei, daß auch die Privatwohltätigkeit der Aufsicht unterworfen und zu jährlichen Berichten angehalten werden müßte, damit Mißbräuchen leichter entgegengetreten werden könne und der Staat den gesamten Stand des Armenswesens kennen lerne. Man muß sich hierbei erinnern, daß in New York bis zum Jahre 1899 eine sehr bedeutende Tätigkeit auf dem Gebiete der Aufsicht auch über die Privatwohltätigkeit geübt wurde, die sie auf Grund des Wortlautes des Gesetzes glaubte in Anspruch nehmen zu können. Als der State Board unter anderm auch die Einrichtungen der Society for the prevention of cruelty to children besichtigen wollte, wurde jedoch seinen Beamten der Eintritt mit der Begründung verweigert, daß diese Gesellschaft nicht zu den Wohltätigkeitseinrichtungen gehöre. Der State Board rief hiergegen die Entscheidung der Gerichte an; gegen die erste, beide Teile nicht befriedigende Entscheidung riefen beide das nächst höhere Gericht an, das einstimmig dem Begehren des State Board entsprach. Hiergegen legte die Gesellschaft Berufung ein, die eine Entscheidung des Richters O'Brien zur Folge hatte, der sich drei Richter anschlossen, während drei in der Minderheit blieben; sie ging dahin, daß die genannte Gesellschaft keine charitable institution und nicht der Aufsicht des State Board unterworfen sei, und daß überhaupt diese Aufsicht nur auf Einrichtungen ausgedehnt werden könne, die ganz oder teilweise vom Staate erhalten würden. Diese Entscheidung rief bei dem State Board und vielen Sachkundigen Schrecken und Entrüstung hervor. Der Erfolg war, daß, während der Board noch 1899 über 1200 Wohltätigkeitsgesellschaften und Einrichtungen inspiziert hatte, er hiervon den größeren Teil ausscheiden mußte, womit auch die sehr nützliche Statistik aufhören mußte, die bis dahin von dem board über die sämtlichen Institutionen veröffentlicht wurde. Der board berichtete hierüber sehr eingehend unter Darbietung des gesamten Materials. Auch an andern Stellen, so in dem National Bulletin of Charities and

Digitized by Google

Correction (August 1900) und in dem Quarterly Record (Juni 1900) beschäftigen sich Homer Folks und W. R. Stewart eingehend mit der Angelegenheit und der durch die höchste richterliche Entscheidung geschaffenen Rechtslage. Stewart insbesondere erörtert in eingehendster Weise und unter Mitteilung des gesamten gerichtlichen Materials die Frage der Aufsichtstätigkeit in ihrer geschichtlichen Entwicklung und in ihrer theoretischen und praktischen Bedeutung. Die praktische Bedeutung geht namentlich dahin, daß diese Auffassung des höchsten Gerichts eine vollständige Änderung in der bisherigen Geschäftspraxis des State Board zur Folge haben muß, da nunmehr eine große Zahl von Einrichtungen, die bisher beaufsichtigt und inspiziert wurden und auch ohne Widerspruch sich dieser Beaufsichtigung unterworfen hatten, ausscheiden mußten. In einem späteren Bericht des State Board ist eine von dem Attorney-General im November 1904 geäußerte Meinung wiedergegeben, wonach von Gesellschaften oder Privatpersonen, die von einem Beamten der Armenpflege zur Unterstützung oder Unterhaltung von einer oder mehreren Personen in Anspruch genommen würden, der Dienst den allgemeinen Regeln des State Board gemäß geübt werden müßte und der State Board die Befugnis der Inspektion hätte, um sich von der Befolgung dieser Regeln zu überzeugen. In Übereinstimmung hiermit will der Board fortfahren, diese Anstalten, namentlich private Krankenhäuser, trotz der nicht ganz zu unterdrückenden Zweifel über seine Befugnisse, zu beaufsichtigen. Übrigens wird auch von North-Carolina das Bedürfnis betont, die Privatwohltätigkeit der Aufsicht zu unterwerfen, namentlich soweit Kinder und andere Personen in Frage kommen, die für sich selbst nicht verantwortlich sind.

Die Frage der Politik ist in dem genannten Bericht merkwürdigerweise fast gar nicht berührt. Nur in dem Schlußwort bemerkt das Committee, daß im allgemeinen die politische Einmischung zurückgegangen sei. Bei Jowa findet sich die interessante Bemerkung, daß die Armenverwaltung früher voll von Politik war, die unter dem gegenwärtigen System absolut ausgeschaltet sei.

Einen besseren Einblick in die Tätigkeit der State Boards als diese sehr summarischen Mitteilungen des Standing Committee geben die Berichte der State Boards selbst. Die Berichte von New York mit ihren 3—4 dicken Bänden bilden allein eine Bibliothek, die Zeugnis ablegt von einem ungeheuren Fleiß und von sehr eindringendem Verständnis für die der Behörde gestellten Aufgaben. Mir liegen die Berichte bis Ende 1904 vor; der für 1903 enthält in Band III eine höchst interessante und lehrreiche Übersicht über die gesamte Armengesetzgebung (Charity Legislation) während der letzten drei Jahrhunderte 1609—1900. Band II enthält in seinem ersten Teile eine vollständige Zusammenstellung der gegenwärtig geltenden Gesetze und Statuten (Constitutional provisions, laws, by-laws and rules) auf nahezu 700 Seiten, an die sich eine Nachweisung derjenigen öffentlichen und privaten Wohltätigkeitseinrichtungen schließt, die an den State Board berichten. Hierzu ein ausführliches Inhalts- und Sachregister. Der Board übt seine Tätigkeit durch ständige Committees, im ganzen 25; wie sehr er der neueren Entwicklung folgt, zeigt die Hinzufügung eines

Digitized by Google

solchen für Bekämpfung der Tuberkulose und eines für die Gerichtshöfe für Jugendliche. Um welche Ziffern es sich bei der Aufsichtstätigkeit handelt, zeigen die sehr sorgfältig durchgearbeiteten tabellarischen Übersichten, wonach sich in den der Aufsicht unterworfenen 437 Anstalten 1904 im ganzen 66 188 Personen befanden, darunter 30 181 Kinder in 122 Waisenhäusern. Auf die Bedeutung der Aufsicht für die Verbesserung des Zustandes der Armenhäuser habe ich schon an anderer Stelle hingewiesen; die allmähliche Entfernung nicht geeigneter Persönlichkeiten, namentlich von Kindern, Geisteskranken und Idioten aus diesen Anstalten, ist sehr wesentlich auf den Einfluß der Inspektion zurückzuführen. Man lese beispielsweise die Berichte über die Zustände in „the house of refuge" auf Randalls Island oder über das Ulster County Almshouse, um zu erkennen, mit welchem Maße von Sachkunde, mit welchem Ernst die Zustände geprüft werden und entweder die Verwaltung aufgeklärt und gebessert oder die Gesetzgebung auf vorhandene Mißbräuche hingelenkt wird. In dieser Beziehung sind auch die Tabellen von Interesse, aus denen hervorgeht, daß und aus welchen — häufig unzureichenden — Gründen der Bau oder Umbau von Gebäuden versäumt worden ist. Im ganzen hat die Zahl der Inspektionen um 50 % gegen das Vorjahr zugenommen. Von sehr einschneidender Bedeutung scheint mir, und auch für deutsche Verhältnisse sehr dringend zu beachten, daß die gesamten Anstalten für die Zwecke der Inspektion neu klassifiziert wurden, um für alle Anstalten oder Anstaltsabteilungen, die ausschließlich für Frauen und Mädchen bestimmt sind, die Inspektion durch weibliche Inspektoren sicher zu stellen.

Aus dem für 1903 von dem State Board of Charity of Massachusetts erstatteten Bericht mag zunächst angemerkt werden, daß durch Gesetz vom 13. April 1905 der Board ermächtigt wird, alle Stellen zu inspizieren, wo städtische Arme in Familien untergebracht sind. Ferner, daß ein Gesetz vom 28. April 1905 verbietet, daß strafrechtlich überwiesene Landstreicher, Trinker und Müßiggänger mit den übrigen Insassen der Armenhäuser vermischt werden. Für Armenhäuser wird in Teil III die sehr beachtenswerte, auch in Deutschland sehr häufig ausgesprochene Anregung gegeben, daß kleinere Bezirke sich miteinander zum Bau gemeinsamer Anstalten vereinigen möchten. Ebenfalls von Bedeutung ist die Entschließung des Board, künftig unbesoldete Helferinnen zu bestellen, die in den verschiedenen Orten wohnen, in denen sich Armenhäuser befinden und gehalten sein sollen, sie mindestens zweimal im Jahre zu besuchen. Man hofft, daß diese Besuche den Zweck erfüllen werden, persönliche freundliche Beziehungen herzustellen zwischen den Personen, die die Intelligenz und den guten Willen der örtlichen Obrigkeit darstellen und einer Klasse von Bedürftigen, die tatsächlich von allem Verkehr mit der Welt abgeschnitten ist. Auch in dem Bericht von Massachusetts findet sich reiches Tabellenwerk, aus dem ich namentlich auf die sehr interessante Statistik der Verpflegungskosten in den verschiedenen Anstalten hinweisen möchte. Wenn diese Tabellen von den beteiligten Verwaltungen mit einigem Verständnis gelesen würden, so würden sie auf die ungemein große Verschiedenheit in der Zahl der unterstützten Armen und der dadurch verursachten Kosten aufmerksam werden. Sicherlich

Digitized by Google

sind die Zahlen in einer derartigen Statistik davon beeinflußt, daß die Methoden der Zählung nicht überall gleichmäßig sind; aber es gibt doch zu denken, daß bei insgesamt 70 000 Unterstützten, die 2,7 % der Bevölkerung ausmachen, in der County Bristol 6,2, in vier andern Counties 3—4 % gezählt werden, während vier unter 2 % bleiben. Betrachtet man nicht die Counties, sondern die einzelnen Ortschaften, so zeigen sich noch größere Verschiedenheiten, Schwankungen von 11,1 % bis 0. Ist die hohe Ziffer nun Zeichen guter und milder, die niedrige Zeichen harter oder ungenügender Armenpflege oder bedeutet die eine Sparsamkeit und die andre Verschwendung? Die Privatwohltätigkeitsgesellschaften — soweit ihr Eigentum steuerfrei ist — sind durch Gesetz von 1903 verpflichtet, dem Board über ihre Tätigkeit alljährlich zu berichten. Der III. Teil des Report enthält eine vollständige Übersicht dieser Gesellschaften und ihrer Arbeit, an denen naturgemäß Boston den Hauptanteil besitzt.

Von Indiana liegt außer seinen jährlichen Berichten eine besondere Übersicht vor über die Tätigkeit des Board of State Charities seit dem Jahre seiner Begründung 1891 in einer aus Anlaß der Weltausstellung von St. Louis (Louisiana Purchase Exposition St. Louis 1904) herausgegebenen Schrift, betitelt: The development of Public Charities in Indiana, die vielfaches statistisches Material und zahlreiche Pläne von Gebäuden enthält. Am interessantesten dürfte die Feststellung sein, in welchem Verhältnis die Aufwendungen für offene Armenpflege infolge der Anregungen des Board zurückgegangen sind. Sehr drastische graphische Darstellungen erleichtern den Überblick. Hiernach empfingen 1897: 82 235 oder 1 auf 30 Einwohner öffentliche Unterstützung in der Form von outdoor; 1903 waren es 40 012 oder 1 auf 63. Das hing wesentlich damit zusammen, daß frühere Unterstützungen nach dem Gutdünken des Armenpflegers (Thownship trustee) gegeben wurden, während auf Anregung des Board ein Gesetz erlassen wurde, wonach über jede Person oder Familie, die um Unterstützung nachsucht, Erhebungen mit bestimmt vorgeschriebenen Auskünften stattfinden müssen. Der Zahl der Unterstützten entsprechend sank dann auch der Aufwand von 630 168 $ in 1895 auf 245 745 $ in 1903. Der Bericht für 1905 gibt den Betrag von 281 900 $ an für 46 000 Unterstützte. Wir nehmen hier dasselbe in dem Abschnitt über das öffentliche Armenwesen schon näher erörterte Ergebnis wahr, das sich in Deutschland überall da gezeigt hat, wo das Elberfelder System eingeführt wurde. Die sorgfältige Prüfung führt zu erheblicher Verminderung der Zahl der Empfänger von Unterstützung mit der gleichzeitigen Sicherheit, daß die wirklich Bedürftigen die erforderliche Hilfe erhalten, die Mißbraucher der Armenpflege aber energisch zurückgewiesen werden. Der Bericht für 1905 ergibt als Gesamtzahl der in offener und geschlossener Pflege Unterstützten 84 916 mit einem Gesamtaufwande von 2,7 Millionen, wovon 1,6 auf die Staatsanstalten entfallen. Bemerkenswert ist die Einsetzung von unbesoldeten Vertrauensmännern für die staatlichen Anstalten, deren Wert mit besonderem Nachdruck auch in dem letzten Bericht hervorgehoben wird.

Aus dem Bericht von Illinois scheint mir recht beachtenswert die

Digitized by Google

Anregung einheitlicher Ordnung der Angestellten und der ihnen zu gewährenden Gehälter nach Graden und Klassen.

Ich möchte mich auf die vorstehenden Mitteilungen beschränken, die an einigen praktischen Beispielen die Tendenz und die Bedeutung der State Boards veranschaulichen sollen. Doch bedarf das Bild noch der Ergänzung nach einer andern Seite.

Die Bedeutung der Boards ist nicht mit dem erschöpft, was sie im einzelnen an Inspektion leisten und an Berichten, Statistiken und dergl. veröffentlichen. Zwar ist in diesen Berichten und Statistiken ein ungeheures Material niedergelegt, das dem, der es fleißig studiert, vielfache Anregung geben muß. Aber es läßt sich nicht erwarten, daß all zu viele die gedruckten Berichte studieren; statistisches Tabellenwerk zu verstehen, erfordert schon eine gewisse Kunst. Da ist neben dem gedruckten das gesprochene Wort von großer Wichtigkeit, das in dem Verkehr der Mitglieder des Board und des Inspektionspersonals mit den Verwaltungen und den Angestellten zu hören ist. Die nachlässigen und schlechten Verwalter rüttelt das gesprochene Wort auf, die guten und strebsamen regt es an und führt sie weiter fort. In der richtigen Erkenntnis dieser Bedeutung des gesprochenen Wortes ist von einer Anzahl der Boards die Anregung zu regelmäßig wiederkehrenden Versammlungen gegeben worden, an denen die höheren Beamten der Anstalten und die in der Armenpflege tätigen Personen teilnehmen und in denen allgemeine wichtige Angelegenheiten besprochen werden. Im Sinne dieses recht erkannten Bedürfnisses haben sich neben der großen die allgemeinen Interessen vertretenden National Conference of Charities and Correction Vereinigungen der einzelnen Staaten gebildet, die State Conferences, in denen Gegenstände allgemeinen Interesses mit besonderer Beziehung auf den betreffenden Staat behandelt werden. Solche State Conferences bestehen gegenwärtig 16, so unter anderm in New York, Illinois, Indiana, Michigan, Iowa, Ohio u. a. m. In den Beilagen verschiedener der State Boards finden sich vollständige Berichte über die Verhandlungen, die die große Mannigfaltigkeit der behandelten Gegenstände dartun, die sich auf alle Zweige der Fürsorge erstrecken. Neben diesen Konferenzen findet man auch noch vereinzelte Zusammenkünfte der Beamten, so die Annual convention of the county superintendents of the Poor of the State of New York, die bereits 35 Jahre besteht; zu ihren Verhandlungen finden sich als Delegierte die Mitglieder der Verwaltungen, aber auch Vertreter der Privatwohltätigkeit und andere am Armenwesen interessierte Persönlichkeiten ein. Hier werden vor allem Gegenstände behandelt, die für die Übung der praktischen Armenpflege von Bedeutung sind, wie die Frage der offenen Armenpflege, Verlassung der Familie, Fürsorge für die Insassen der Armenhäuser und dergl. mehr. In den Berichten hierüber wird der wohltätige Einfluß der Verhandlungen auf die Verwaltung der Armenhäuser, die Bedeutung des wechselseitigen Austauschs von Gedanken und Erfahrungen, die Förderung besseren Verständnisses für die Aufgaben der Armenpflege hervorgehoben. In ähnlichem Sinne wirkt die State Association of County Commissioners in Indiana, die 1905 im Anschluß an die State Conference ihre zweite Versammlung abhielt.

Digitized by Google

Zu erwähnen sind auch hier die regelmäßigen Veröffentlichungen der State Boards von Indiana und Ohio in den periodisch erscheinenden Bulletins of Charities and Correction, in denen auch die Jahresberichte der State Boards selbst erscheinen.

In letzter Linie muß in diesem Zusammenhang auf die öffentliche Meinung selbst als einen bedeutsamen Faktor der auf Erkenntnis und Besserung der Zustände gerichteten Bestrebungen hingewiesen werden. Die Presse gibt den Meinungen über vermutete Mißstände freien Raum und wirkt sehr häufig in der Richtung, daß die von ihr besprochenen Zustände gründlich untersucht werden. Nun ist das freilich keine spezifisch amerikanische Erscheinung. Auch in andern Ländern übt die Presse diese Funktion; auch in andern Ländern empört sich die öffentliche Meinung gegenüber nicht zu verbergenden Mißständen. Man braucht nur an den Sturm zu denken, der in Frankreich durch die Enthüllungen über das Kloster „Zum guten Hirten" in Nancy, in Deutschland durch die Aufdeckung der Mißstände in dem „Alexianerkloster" in Aachen entfesselt wurde. Ebenso hat hat auch in andern Ländern die öffentliche Meinung vielfach die Führung, wenn es sich um Verbreitung neuer Ideen handelt. In der Regel sind dann gemeinnützige Gesellschaften die Pioniere, die zunächst im kleinen Kreise das durchführen, was sie für geboten erachten, um allmählich weitere Kreise, schließlich die ganze Bevölkerung dafür zu gewinnen, deren Druck dann die Gesetzgebung nachgibt. Dennoch haben derartige Bewegungen in den Vereinigten Staaten ihre besonderen Eigentümlichkeiten, weil dort weit mehr, als es vor allem in Deutschland der Fall ist, politische Gesichtspunkte den Anstoß zu ihnen geben. Wie ich schon in der Einleitung und an mehreren andern Stellen andeutete, ist gerade auf dem Gebiet der Armenfürsorge diese Bewegung sehr stark. Auf allen Versammlungen der National Conference und der State Conferences, in fast allen Berichten der State Boards wird diese Frage berührt und häufig in leidenschaftlicher Weise behandelt. Es ist charakteristisch, daß in einer Besprechung der 1900 in Topeka abgehaltenen National Conference das National Bulletin of Charities and Correction glaubte die Verdienste des Präsidenten Faulkner aus Minneapolis nicht wirksamer beleuchten zu können, als indem es bemerkte: „F. ist der einzige öffentliche Beamte im Staate Kansas, der seinen Posten während dreimaligen Wechsels der Verwaltung behielt. Er scheint sich des gleichmäßigen Vertrauens der Demokraten, der Republikaner und der Populisten erfreut zu haben. Als Sekretär der staatlichen Aufsichtsbehörde machte er die ernstesten Anstrengungen, die staatlichen Einrichtungen vor dem demoralisierenden Einfluß zu bewahren, die mit politischen Machenschaften zusammenhängen. Wie ein Felsen widerstand er allem, was irgendwie mit Unlauterkeit zusammenhängt." In der Tat scheint dies bis vor einigen Jahren die Ausnahme gewesen zu sein; denn die Berichte sind voll von Klagen über das Beutesystem (the political spoil system), dessen Folgen sich vor allem darin geltend machten, daß gerade die besseren ehrenamtlichen Elemente, auf die die Armenverwaltungen in erster Linie angewiesen sind, sich von diesen Geschäften zurückzogen. In einem älteren Bericht von Ohio heißt es darüber: „So allgemein ist die Verfügung über die Kontrolle der Staats-

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA
Digitized by Google

einrichtungen als ein Mittel, der Partei Vorteile zuzuwenden, oder sie als Belohnung für die der Partei geleisteten Dienste zu betrachten, daß viele von den besten Bürgern, die in ihren bürgerlichen Geschäften und gesellschaftlichen Beziehungen, in ihren Pflichten gegen die Kirche rechtschaffene und achtungswerte Männer sind, den betreffenden Parteibeschlüssen ohne jede weitere Erörterung sich unterwerfen und sich den skrupellosen Parteiangehörigen bei der Besitznahme der Rechte und Interessen von Wächtern des Staats zum Schaden des Staatswesens angeschlossen haben." Auch in dem neuesten Bericht des New Yorker State Board heißt es: „Der dauernde Wechsel in dem Personal der Armenanstalten bildet geradezu einen Krebsschaden der öffentlichen Wohlfahrt." Doch wird dazu bemerkt, daß in einer Anzahl von Counties sich die Gewohnheit langer Amtsdauer für die Vorstände und Angestellten der Anstalten eingebürgert habe. Für Indiana konnte der neue Gouverneur J. Frank Hauly das stolze Wort aussprechen, daß die Anstalten frei von politischen Einflüssen geworden seien und daß hierin kein Rückschritt stattfinden solle. In der Übersicht über die Entwicklung des State Board in Indiana wird unterschieden zwischen der Zeit vor und nach der Begründung des State Board und dann die Gegenüberstellung gemacht:

1. Vorher: Staatsanstalten, durchsetzt mit politischen Einflüssen — vielfache skandalöse Vorgänge.
2. Nachher: Einführung eines von Politik freien Systems — geordnete Verwaltung.

Iowa berichtete in ähnlicher Weise, daß die Anstalten voll von Politik waren und von allen „vom Direktor bis herab zum Scheuerweib erwartet wurde, daß sie der herrschenden Partei zu Diensten wäre, was sie denn auch regelmäßig taten, um im Besitz ihrer Stellungen zu bleiben." Dagegen sei bei dem gegenwärtigen Zustand jeder politische Einfluß ausgeschlossen. In Buffalo ist, wie Thomas M. Osborn in seinem Vortrag „The Blight of Politics" auf der New Yorker Konferenz von 1903 sagte, das Meritsystem nun seit mehr als 20 Jahren in Wirksamkeit; über 1600 Angestellte mit Bezügen von mehr als 1,3 Millionen $ „blieben nun im Amt, nicht weil sie Günstlinge irgend eines Parteileiters gewesen oder der Partei politische Dienste geleistet hätten, sondern einfach deshalb, weil sie in freien und offenen Wettwerb mit ihren Kollegen eingetreten wären und durch ihre Arbeit den Beweis geliefert hätten, daß sie zu den Bestqualifizierten in ihrem Fache gehörten." Auf der State Conference von Illinois von 1903 wies Bancroft, der Präsident der Civil Service Association in Chicago darauf hin, daß immer und immer wieder „in den Parteikämpfen flagrante und geradezu unglaubliche Mißbräuche und Hinterziehungen ans Licht gebracht seien", und bemerkte dazu, wie alle die Anstalten für die Armen absolut nichts mit Politik zu tun hätten, die ihnen durchaus fern gehalten werden müßte. Der Bericht von Ohio für 1905 drückt sich über die Frage vorsichtig, aber deutlich aus; er empfiehlt, sofern ein unpolitischer Board nicht erlangt werden könnte, ihn wenigstens so zu gestalten, daß nicht mehr als drei der Mitglieder derselben politischen Partei angehören sollen. Dieses System der Beteiligung beider Parteien (bi-partisan) findet sich tatsächlich

Digitized by Google

öfter und muß gegenüber dem partisan system schon als ein Fortschritt betrachtet werden. Man könnte Bände füllen mit den interessanten Äußerungen über die politische Seite der Verwaltung der Armenpflege. Doch dürften die vorhergehenden Ausführungen genügen, um einen Begriff davon zu geben, um was es sich bei den Bestrebungen handelt, dieser furchtbaren Gefahr für die öffentliche Verwaltung Herr zu werden.

Nicht unerwähnt darf in diesem Zusammenhange bleiben, in wie hohem Maße der Privatinitiative ein Einfluß zugestanden wird, die neben und von der Presse die öffentliche Meinung vertritt und in der Tätigkeit besonderer Vereinigungen zum Ausdruck kommt. Gerade die Einmischung der Politik in die Verwaltung hat solche Vereinigungen ins Leben gerufen, die keine andere Aufgabe kennen, als die öffentliche Meinung aufzuklären, die Gesetzgebung zu beeinflussen und für redliche, unpolitische Verwaltung zu kämpfen. Eine der merkwürdigsten und einflußreichsten Vereinigungen dieser Art ist die State Charities Aid Association of New York, die 1872 mit der Absicht begründet wurde, alles zu tun, was uneigennützige Bürger tun können, um die Verbesserung und Verwaltung öffentlicher Einrichtungen zu fördern. Ihr Bericht, deren letzter im November 1905 erstattet wurde, legt Zeugnis von einer nun über 30 Jahre währenden äußerst erfolgreichen Tätigkeit ab. Ihr Zweck ist der Besuch und die Verbesserung der armenpflegerischen Anstalten des Staates, der Grafschaft und der Gemeinden und die Unterbringung von Kindern in Familien. Sie hat zu diesem Zweck eine Reihe von Standing Committees gebildet und verfügt über eine überaus große Zahl freiwilliger Helfer, die die in Frage stehenden Anstalten besuchen. Die Gesellschaft stellt so in gewisser Beziehung einen zweiten State Board of Charities dar, der den offiziellen Board unterstützt. Was aber das für den Deutschen so Merkwürdige ist, das ist der Umstand, daß der Staat selbst dieser Privatgesellschaft die offizielle Stellung eines zweiten State Board eingeräumt hat. Das Armengesetz gewährt ihr nämlich in Sektion 30 die besondere Befugnis, daß die von der Gesellschaft beauftragten, besonders legitimierten Mitglieder zur Besichtigung aller öffentlichen Einrichtungen für Arme und Kranke zugelassen sind. Die zu ermächtigenden Mitglieder sollen in der betreffenden Gegend wohnen. Von dieser Ermächtigung hat die Gesellschaft mannigfach Gebrauch gemacht. Im letzten Jahre haben die local Committees in 43 von den 58 counties Besuche abgestattet und sämtliche 13 Staatsanstalten für Geisteskranke inspiziert. Die Einzelberichte legen Zeugnis davon ab, mit welcher Sorgfalt und Sachkenntnis die Prüfungen besorgt wurden. Daneben hat die Gesellschaft alle Gesetzesvorschläge, die sich auf das Wohltätigkeitswesen beziehen, eingehend geprüft und in Verbindung mit andern Gesellschaften, Einrichtungen und Personen sich bemüht, auf die Gesetzgebung einen maßgebenden Einfluß zu gewinnen. Hervorzuheben ist aus dem letzten Jahre namentlich die Herbeiführung eines Gesetzes, betreffend die Einsetzung einer Kommission zum Studium der Frage des sog. probation system, von dem ich ebenso wie von der Fürsorge der Gesellschaft für Kinder an anderer Stelle noch zu sprechen haben werde. Im ganzen wurden 1905 vier Gesetze von der Gesellschaft in Vorschlag gebracht; 14, die von anderer Seite vor-

Digitized by Google

geschlagen und von ihr unterstützt wurden, während sie einem Gesetzesvorschlag die Zustimmung versagten. Nur zwei der von der Gesellschaft unterstützten Vorschläge wurden abgelehnt. 1903 waren es sieben Gesetzesvorschläge, die zur Annahme führten, während für vier die Zustimmung der Gesetzgebung versagt wurde und zwei gegen den Widerspruch, acht mit ihrem Einverständnis abgelehnt wurden. Die Zahl der von der Gesellschaft erstatteten Berichte über einzelne wichtige Fragen ist sehr groß. Von allgemeinerem Interesse ist insbesondere der Bericht, betreffend eine von der Stadt New York erlassene Umfrage über städtische Beihilfen an Wohltätigkeitsvereine; ein besonderer Bericht wird von der Gesellschaft regelmäßig der State Commission in lunacy erstattet. Die Berichte des State Board, der seinerseits die von den visiting committees erstatteten Berichte mit abdruckt, spricht wiederholt mit hoher Anerkennung von der Tätigkeit der Gesellschaft. Homer Folks, der schon früher ihr Sekretär war, ist nach einer zweijährigen Unterbrechung durch seine Tätigkeit als Commissioner of Public Charities zu ihr zurückgekehrt, mit großer Freude von dem Board of Managers begrüßt.

Will jemand über Wert und Bedeutung der State Boards ein Urteil abgeben, so muß er notwendigerweise mit der Würdigung des politischen Einflusses auf die Verwaltung beginnen. Gibt ein Deutscher ein solches Urteil ab, so steht ihm freilich Erfahrung aus dem eigenen Lande nicht zur Seite; er darf aussprechen, daß auch in Deutschland viele gewichtige Gründe für die Überwachung der Verwaltung der Armenpflege sprechen; aber er weiß auch, daß sein Vaterland, das freilich die politische Selbständigkeit und die demokratische Freiheit in amerikanischem Sinne erst seit verhältnismäßig kurzer Zeit kennt, gerade aus diesem Grunde kaum Gelegenheit hatte, der Politik einen erheblichen Anteil an der Besetzung der Ämter und an der Verwaltung seiner Einrichtungen zu gönnen und daß namentlich das spoil-system ganz außerhalb seiner Entwicklungsmöglichkeiten gelegen hat. Und er wird vielleicht den Ausdruck seines Erstaunens nicht verbergen können, daß trotz allem es in Amerika vorwärts gegangen ist und das Volk aus sich selbst diese schweren Schäden teils überwunden hat, teils sie zu bekämpfen nicht aufhört. Ein deutscher, in Amerika nicht unbekannter Historiker, Professor von Holst, sagt gelegentlich in seiner Constitutional history of the United States: „Es ist ein Beweis der erstaunlichen Lebenskraft des amerikanischen Volkes und der unübertroffenen und unübertrefflichen Gunst seiner natürlichen Lebensbedingungen, daß der Staat nicht unter dieser fluchwürdigen Last zusammengebrochen ist.“ Hierüber bedarf es keiner weiteren Ausführungen. Die Besetzung der Ämter mit sachkundigen, erprobten Persönlichkeiten ohne Rücksicht auf ihr politisches Bekenntnis ist für die Verwaltung der Armenpflegeeinrichtungen unerläßlich und schon aus diesem Gesichtspunkt die Einführung der Staatsaufsicht als der die Besetzung der Ämter kontrollierenden Instanz von hoher Bedeutung. Nach der rein fachlichen Seite aber sprechen alle diejenigen Gründe für die Staatsaufsicht, die im Eingange dieses Abschnitts hervorgehoben und die an verschiedenen Stellen als Meinungen Sachkundiger, vor allem der Aufsichtsbehörden selbst, mitgeteilt sind. Kein Zweifel, daß die ständige Mitarbeit, die Sammlung

Digitized by Google

guten und zuverlässigen Materials und seine Veröffentlichung, die liebevolle Hingabe an eine Arbeit, deren Zweck es ist, den zu schützen, der sich nicht selbst zu schützen vermag — kein Zweifel, daß diese gesamte Tätigkeit das Armenwesen der Vereinigten Staaten auf eine höhere Stufe gehoben hat. Es ist gewiß nicht übertrieben, wenn Brackett ausspricht, daß die Geschichte des Fortschritts auf dem Gebiete der Armen- und Gefangenenpflege in Ohio im wesentlichen die Geschichte des Board of State Charities sei.

In Fragen der Organisation hängt sehr viel von den besonderen Umständen des Landes ab. In Deutschland, wo bisher besondere Überwachungsbehörden nicht bestehen, die Überwachung vielmehr im Rahmen der allgemeinen Staatsaufsicht erfolgt, würde voraussichtlich eine derartige Behörde als ein besonderes Amt oder als Abteilung eines Ministeriums eingerichtet werden, mit einem besoldeten Präsidenten, einigen Räten und besoldetem Hilfspersonal, dem unbesoldete Kräfte aus den Kreisen der Bevölkerung als Beirat an die Seite gesetzt werden würden. Mir scheint eine ähnliche Organisation auch für die Mehrzahl der Vereinigten Staaten möglich zu sein. Man wird kaum verlangen können, daß jemand die Leitung der Geschäfte übernimmt, ohne daraus einen vollständigen Beruf zu machen, was eine angemessene Besoldung zur notwendigen Folge hat. Dagegen wird Kraft und Stärke der Organisation wesentlich darin liegen, daß es gelingt, eine größere Anzahl sachkundiger und unabhängiger Persönlichkeiten zu gewinnen, die aus Liebe zur Sache mitarbeiten, ohne mehr als den Ersatz ihrer baren Auslagen zu verlangen. Namentlich scheint mir auch die Einsetzung lokaler Kommissionen, wie sie von einigen State Boards begonnen ist, eine sehr glückliche Ergänzung des Werkes.

Der viel besprochene Unterschied zwischen dem sog. Ohio- und dem Jowa-System dürfte in Wirklichkeit nicht so groß sein, vorausgesetzt, daß die Aufsicht sich nicht auf die staatlichen Institutionen allein beschränkt. Denn bei diesen halte ich es für ganz selbstverständlich, daß eine Behörde des Staats auch gleichzeitig die ausübende Gewalt besitzt. Namentlich ist es erwünscht, daß hierdurch Gleichmäßigkeit der Verwaltungsgrundsätze herbeigeführt werde und eine gleichmäßige Klassifizierung und Besoldung der Angestellten eintrete. Hat der Board weitergehende Aufgaben als nur die Kontrolle der Staatsinstitute, so ist meines Erachtens der Typus des supervisory oder advisory Board dem des administering Board durchaus vorzuziehen. Die Stärke dieses Typus liegt gerade darin, daß er seine Augen überall offen hat, daß er die Verhältnisse genau ergründen, daß er Mißbräuche feststellen und durch seine Berichte an die Staatsgewalt und die Gesetzgebung die Abstellung von Mißbräuchen, die Herbeiführung von Reformen bewirken kann. Denn entweder wissen die Persönlichkeiten, die den Board bilden, das öffentliche Vertrauen zu gewinnen oder sie wissen es nicht; nur in dem ersten Falle wird ihnen die öffentliche Meinung zu folgen geneigt sein, dann aber auch, wie es die Geschichte der Boards tatsächlich in so vielen Fällen gezeigt hat, auf das nachdrücklichste darauf bestehen, daß ihren Forderungen Genüge geleistet wird. Wenn irgendwo, gilt auf diesem Gebiet und mehr als anderswo in den Vereinigten Staaten das Wort „not measures but men“. Wie weit die Aufsicht der Boards erstreckt werden soll, kann meines Dafürhaltens nur für die reine Privat-

Digitized by Google

wohltätigkeit zweifelhaft sein. Was irgend öffentliche Verwaltung ist, die aus den öffentlichen Mitteln Armenpflege übt, ist unbedingt der Aufsicht zu unterwerfen; dasselbe gilt für alle diejenigen privaten Institute, die aus öffentlichen Mitteln Beihilfen in irgend einer Form beziehen. Die Privatwohltätigkeit dagegen, die keine öffentlichen Mittel beansprucht, wird gegen jede Art von Aufsicht empfindlich sein und kann auf eine zu scharf geübte Aufsicht einfach mit Einstellung ihrer Arbeit antworten. Auch liegt es vielfach im Sinne gerade großer Privatwohltäter, daß sie ihr Werk im Stillen treiben, öffentlich nicht bekannt sein wollen. Für Amerika kommt noch hinzu, daß gerade das Vorhandensein politischer Einflüsse die Privatwohltätigkeit von jeder Verbindung mit der öffentlichen Gewalt zurückschreckt und sie wünschen läßt, zum mindesten auf diesem Gebiet ihre absolute Freiheit zu behaupten. Auch die konfessionelle Liebestätigkeit, namentlich die der katholischen Kirche, ist in dieser Beziehung sehr spröde. Sehr ernst ist diese Frage gerade in Frankreich und in Italien, diesen alten katholischen Ländern, erörtert worden, wo die Kirche im Besitze sehr reicher Stiftungen ist, ein Besitz, der in der toten Hand für den Staat nie ohne Gefahr ist. Auf der andern Seite ist zu beachten, daß die Privatwohltätigkeit, soweit sie mehr tut, als bedürftigen Familien und einzelnen Personen Hilfe zu bringen, also namentlich Kranke und Gebrechliche in Anstalten verpflegt, Kinder in Waisenhäusern oder in Familien unterbringt, hierdurch eine Gewalt über Leib und Leben ihrer Pfleglinge erhält, die vor Mißbrauch keineswegs sicher ist. Rücksichten der Gesundheitspflege, der Hygiene, der Erziehung und des Unterrichts, für die der Staat unbedingt die Verantwortung trägt, dürfen auch bei den privaten Anstalten und Einrichtungen nicht unberücksichtigt bleiben; auf diese Punkte muß sich die Aufsicht des Staates unbedingt erstrecken. Er darf nicht dulden, daß Kranke in überfüllten oder ärztlich schlecht versorgten Anstalten untergebracht werden; er darf nicht müßig zusehen, wenn Kinder unter der Maske der Wohltätigkeit in sogenannten Waisenhäusern zur Erwerbstätigkeit mißbraucht werden, oder wenn sie ohne Unterricht und Erziehung aufwachsen. Die Ausdehnung der Aufsicht auf diese Seite der Privatwohltätigkeit muß daher unbedingt gefordert werden. Daß auf Grund des Urteils des höchsten Richters die Society for the prevention of cruelty to children in New York sich der Aufsicht des State Board entziehen darf, halte ich für sehr bedauerlich; nicht sowohl wegen der Tätigkeit dieser Gesellschaft, die ich auf das höchste schätze und verehre und von deren aus eigener Anschauung mir bekannt gewordener Arbeit ich noch an anderer Stelle zu sprechen habe, sondern weil die Tätigkeit einer derartigen Gesellschaft das öffentliche Interesse in höchstem Maße berührt und durch jene richterliche Entscheidung ein bedauerliches und gefährliches Prinzip aufgestellt ist. Ob dagegen ein Bedürfnis für die Schaffung einer privaten Wohltätigkeitseinrichtung vorliegt, ob mehrere zu kleine Anstalten sich zweckmäßiger zu einer vereinigen, das zu prüfen und dergl. mehr wird nicht Sache einer Staatsaufsicht sein können. Hier muß das Beste von Aufklärung der öffentlichen Meinung und von jenen Bestrebungen erwartet werden, von denen ich in dem Abschnitt über die Verbindung der Wohltätigkeitsbestrebungen eingehender gehandelt habe.

Digitized by Google

VI.

Fürsorge für Kinder.

In allen Kulturstaaten nehmen gegenwärtig die Probleme der Kinderfürsorge einen hervorragenden Platz ein. Durchweg zeigen die darin zu Tage tretenden Tendenzen eine starke innere Verwandtschaft: das hilflose Kind wird nicht mehr nur als ein im Augenblick hilfloses Geschöpf betrachtet, dessen sich, wenn kein anderer dafür sorgt, Staat und Gesellschaft wohl oder übel annehmen müssen, sondern man legt den stärkeren Nachdruck darauf, das Kind als Träger der zukünftigen Generation zu betrachten und darüber klar zu werden, was aus einer Generation wird, deren Kindheit vor körperlichen, sittlichen und geistigen Gefahren nicht behütet worden ist. Infolge dieser Erkenntnis hat das Problem der Kinderfürsorge aufgehört, ein rein armenpflegerisches Problem zu bilden. Dem charitativen Gesichtspunkt der Fürsorge für das schutzlose Alter gesellen sich pädagogische und hygienische Gesichtspunkte, die dazu führen, Kinder nicht nur notdürftig zu versorgen, um sie vor dem äußersten leiblichen Mangel zu schützen, sondern vor allem sie auch zu nützlichen Mitgliedern der menschlichen Gesellschaft zu machen, gesund an Leib und Seele. In den Vereinigten Staaten ist das Problem aus diesen verschiedenen Gesichtspunkten mit besonderem Ernst und man darf sagen mit besonderer Liebe in neuerer Zeit erfaßt worden und hat zu einer geradezu erstaunlichen Vielseitigkeit der Fürsorge, ja in mancher Beziehung zu ganz neuen Wegen helfender Tätigkeit geführt. Der Mannigfaltigkeit und Gründlichkeit der Bestrebungen entspricht das reiche literarische und statistische Material, das über den Gegenstand vorhanden ist. Neben den schon oft erwähnten Berichten der State Boards sind namentlich die Berichte der in Amerika besonders bedeutenden Kinderhilfsgesellschaften (Childrens Aid Societies) zu nennen, die ähnlich wie die State Aid Societies geradezu einen Faktor der staatlichen Tätigkeit bilden. Die National Conference hat zur Behandlung der die Fürsorge für Kinder betreffenden Fragen ein besonderes Standing Committee niedergesetzt und behandelt diese Fragen alljährlich in ihren Konferenzen; hervorheben möchte ich namentlich den aus Anlaß der Weltausstellung in Chicago 1893 von dem Standing Committee erstatteten Sammelbericht zur Geschichte der Kinderfürsorge (History of Child saving in the United States), eine Sammlung von zwölf monographischen Darstellungen über die wichtigsten Bestrebungen auf diesem Gebiet, die nur deswegen zur Zeit mehr historischen

Digitized by Google

als aktuellen Wert besitzen, weil in dem inzwischen verflossenen Zeitraum sehr viel neues geschaffen worden ist, so vor allem das Jugendgericht (juvenile court). Von neueren Bearbeitern ist vor allem Homer Folks zu nennen, der in dem Sammelwerk der American Philanthropy of the nineteenth century die Fürsorge für arme, verlassene und verwahrloste Kinder behandelt (the care of destitute, neglected and delinquent children), allerdings mit besonderer Beziehung auf die Entfernung der Kinder aus ihrer bisherigen Umgebung, mit andern Worten die „vollständige" Fürsorge für Kinder, während die „ergänzende", wie sie in Kindergärten, Heimen, Horten und dergl. gehandhabt wird, nicht mit inbegriffen ist. Ihm gesellt sich Henderson von Chicago, der in seinem größeren Werk über die Armenpflege die Fürsorge für Kinder (the relief and care of dependent children) zum Gegenstande besonderer Darstellung macht. Auch in dem Werk Modern methods of charity ist die Kinderfürsorge behandelt, ebenso wie von Devine in seinen principles of relief. Eine sehr reiche Fundgrube bilden daneben die periodischen Zeitschriften, namentlich die Charities, in denen zahllose kürzere und längere Abhandlungen über die Frage zu finden sind. Auf die Literatur über die juvenile courts komme ich später ausführlicher zurück.

Die tiefere Einsicht in die Aufgaben der Fürsorge für Kinder ist in Amerika verhältnismäßig jung. Man hatte sie, wie viele andere soziale Fragen, zunächst nicht sonderlich beachtet, war in dem vorwärts hastenden Treiben und Drängen des Erwerbslebens achtlos an den Kindern vorübergegangen, die wie überall industriell ausgebeutet wurden, und, wo sie nicht von liebender Elternfürsorge umgeben waren, unsäglich unter Armut, Schmutz, Verkommenheit zu leiden hatten. Soweit man sich ihrer annahm, geschah es auf dem üblichen Wege der Unterbringung im Armenhause oder durch die Bemühungen der Privatwohltätigkeit, der der Ruhm gebührt, lange Zeit die alleinige Trägerin einer menschenwürdigen Fürsorge für Kinder und die Pioniere einer wirksamen öffentlichen Fürsorge überhaupt gewesen zu sein. Es mutet seltsam genug an, wenn Homer Folks davon erzählt, wie man im Beginn des 19. Jahrhunderts auf Grund eines Berichts des Staatssekretärs von New York, Yates, die Unterbringung der Kinder in Armenhäusern als einen Fortschritt glaubte bezeichnen zu müssen. Denn Yates sagte damals: „Die körperliche und sittliche Erziehung der Armenkinder (mit Ausnahme der in den Armenhäusern) ist fast ganz vernachlässigt. Sie wachsen in Schmutz, Trägheit und Krankheit auf, und viele fallen einem frühzeitigen Tode oder dem Gefängnis anheim. Dagegen ist die Gesundheit und Sittlichkeit der Kinder in den Armenhäusern gesichert; sie erhalten eine Erziehung, die sie zu späterem eigenem Fortkommen befähigt." Daß die auf die Armenhäuser gesetzten Hoffnungen nicht in Erfüllung gingen, erscheint unserer heutigen Auffassung selbstverständlich; waren sie doch mit ihrem Mangel an Klassifikation schon für die Erwachsenen vielfach kein geeigneter Aufenthalt; für Kinder, die mit den Erwachsenen zusammenlebten, mußten und konnten sie vielfach nichts anderes als Schulen der Erziehung zum Schlechten, Stätten körperlicher und sittlicher Verwahrlosung sein. So zeigt denn die neuere Entwicklung in dem allgemeinen Streben

Digitized by Google

nach Klassifikation vor allem auch das Bestreben, die Kinder aus den Armenhäusern zu entfernen und besondere Einrichtungen für sie zu treffen. Von einer vollständigen Verwirklichung dieser Absicht kann freilich zur Zeit noch keine Rede sein. Erst ein Viertel der Staaten ist dem 1870 von Ohio gegebenen Beispiel gefolgt, durch Gesetz die Ausschließung von Kindern aus den Armenhäusern vorzuschreiben und auch in diesen Staaten wird das Gesetz nicht immer vollständig befolgt. Ein kurzer Bericht über den gegenwärtigen Stand, den das Standing Committee der National Conference der Versammlung von 1905 erstattete, spricht sich nicht sehr hoffnungsvoll aus und nennt im Gegensatz zu dem unwiderstehlichen Fortschritt betreffend die Kinderarbeit das Verbleiben von Kindern in den Armenhäusern eine unbewegliche Masse, und auch Folks klagt über die Langsamkeit des Fortschritts. Immerhin sind eine Reihe von Staaten, so namentlich Michigan, Ohio, New York, Wisconsin, New-Jersey, Indiana und andere zu nennen, in denen der längere Verbleib von Kindern über ein bis drei Jahren in den Armenhäusern gesetzlich verboten ist und andere, in denen die Kinder zum größten Teil aus den Armenhäusern verschwunden sind. In Massachusetts weist der letzte Bericht für 1905 noch einen Bestand von 660 Kindern in Armenhäusern auf, der aber im Verhältnis zur Gesamtzahl der unterstützten Kinder von mehr als 32 000 nicht als hoch bezeichnet werden kann; auch sind es nur drei counties, die mehr als 10⁰ derartige Kinder beherbergen.

Man darf allerdings den Zahlen über Unterstützte und namentlich denen über unterstützte Kinder, ganz abgesehen von ihrer Unvollständigkeit, keinen absoluten Wert beimessen. Denn die Statistik lehrt nur, wieviele Kinder in der einen oder anderen Form unterstützt wurden, nicht aber, wie viele der Unterstützung bedurft hätten, und wie viele sie in einer andern, verschleierten Form gefunden haben. Wenn die gegenwärtige Behandlung der jugendlichen Verbrecher dazu führt, die Eltern zu stärkerem Bewußtsein ihrer Pflichten zurückzuführen, sowie auch Kinder in umfassenderem Maße den Anstalten der Privatwohltätigkeit anzuvertrauen, so werden die Gefängnisse und Besserungsanstalten entsprechend entvölkert. Gerade hier zeigt sich der nahe Zusammenhang erziehlicher und wirtschaftlicher Einflüsse mit der Armenpflege und der Kriminalität auf der andern Seite. Man beginnt auch hier einzusehen, daß es im ganzen unrecht ist, von verwahrlosten Kindern zu sprechen und daß man eigentlich nur von verwahrlosten Verhältnissen sprechen darf. Die große Mehrzahl der Kinder gedeiht vortrefflich, wenn sie auf gesunden Boden verpflanzt werden. Folks erwähnt eine kleine Erhebung über diesen Punkt, die 1897/98 über 106 Kinder angestellt wurde, die das 17. Lebensjahr überschritten hatten und von Eltern mit nachweislich schlechten Eigenschaften stammten. Es zeigte sich, daß 83 % gut eingeschlagen waren, ein Verhältnis, das dem Ergebnis bei andern Kindern entsprach, bei denen die Eigenschaften der Eltern nicht in Rücksicht gezogen waren. Ein anderes Beispiel: Wenn durch die Erweiterung des allgemeinen Schulzwanges zahlreiche Kinder bekannt werden, die hungrig oder ganz ungenügend genährt zur Schule kommen und nun für Einrichtungen zur Beseitigung dieses traurigen Zustandes gesorgt wird, so bedeutet das nicht, daß die Zahl der unterstützungsbedürftigen Kinder an sich zugenommen hat, sondern es bedeutet

Digitized by Google

nur, daß vorher eine große Zahl in Hunger und Elend verkommen sind. Eine Besprechung dieses Punktes in den Charities (Mai 1906) weist auf Grund von Ermittelungen in 16 Schulen in New York, die sich auf 12 800 Kinder erstreckten, 7,71 % nach, die ganz und 15,52 %, die äußerst mangelhaft ernährt zur Schule kamen. Und von etwas über 40 000 Kindern, die in dieser Beziehung in Buffalo, Philadelphia und Chicago geprüft wurden, stellt sich das Verhältnis für beide Kategorien auf rund 35 %. Die Gesamtzahl der nicht genügend ernährten Kinder in den Vereinigten Staaten schätzt der Verfasser auf 1½ Millionen. Ganz verwandte Erfahrungen hat man in Deutschland in Ansehung des Gesundheitszustandes der Kinder gemacht, seitdem man das Augenmerk auf die zurückbleibenden Kinder richtete und wahrnehmen konnte, daß eine Anzahl schwachsinniger oder kranker Kinder außerstande waren, dem Unterricht zu folgen. Nicht daß nun auf einmal mehr unterernährte oder mehr schwachsinnige oder kranke Kinder vorhanden gewesen wären; aber man bemerkte erst ihr Vorhandensein, als man auf diesen Punkt die Aufmerksamkeit richtete. Die Folge der Wahrnehmungen war dann die Einrichtung von Schulspeisungen, von Kinder-Heil- und Erholungsstätten, von Sonderklassen für schwachsinnige Kinder usw. Die Fürsorge für Kinder hat aber noch eine andere sehr beachtenswerte Seite. Kinder sind an sich immer hilflos. Es kommt also für die Frage der Fürsorge nur darauf an, ob Angehörige vorhanden sind, die für sie zu sorgen verpflichtet und imstande sind. Werden die Angehörigen in dem Bestreben, für ihre Kinder zu sorgen, nicht unterstützt, sofern sie in Wahrheit aus eigenen Kräften dazu außer stande sind, so sind eben Hunger, Krankheit, Siechtum auf der einen Seite, Verwahrlosung und Verbrechen auf der andern Seite die unausbleiblichen Folgen der mangelnden Fürsorge. Wird aber Eltern, die für ihre Kinder sorgen, diese Sorge zu leicht abgenommen, suchen Staat und Gemeinde aus mißverstandener Humanität die Familie in ihren wesentlichen Pflichten zu ersetzen, so ist die Folge davon die leichtfertige Verlassung der Kinder, die Vermehrung der unehelichen Geburten und eine Überlastung der Steuerzahler, die schließlich unerträglich wird. Einen treffenden Beleg hierfür bietet das New York Bureau of dependent children. Dort hatte man lange Zeit die Nachforschung nach den Verhältnissen der Eltern ganz unterlassen; als eine neue Verwaltung Ende 1901 diese Verhältnisse genauer prüfen ließ, zeigte sich, daß von 4850 Kindern 534 von Eltern oder Angehörigen hinreichend versorgt werden konnten, was eine jährliche Ersparnis von $ 55 536 bedeutete. Ähnliche Erfahrungen sind an zahllosen Stellen zu allen Zeiten und in allen Ländern gemacht worden. Man braucht nur an die Geschichte des italienischen und französischen Findelwesens unter dem Einfluß der tours zu erinnern, deren Einführung in Frankreich die Zahl der ausgesetzten Kinder um das Vielfache anschwellen ließ. Gerade diese Befürchtung, die Eltern zur Vernachlässigung ihrer natürlichsten Pflichten geradezu aufzumuntern, hat vielen Einrichtungen der Kinderfürsorge ernstliche Gegner entstehen lassen. Die öffentliche Armenpflege wie die Privatwohltätigkeit befinden sich hier immer in sehr schwieriger Lage; sie kann und will nicht dulden, daß Kinder durch Unwirtschaftlichkeit und Nachlässigkeit der Eltern zu Grunde gehen und müssen doch immer be-

Digitized by Google

fürchten, durch zu großen Eifer auf Faulheit und Liederlichkeit der Eltern eine Art Prämie zu setzen. So hat sie nicht zwischen zwei guten Dingen, sondern meist nur zwischen zwei Übeln zu wählen. In Frankreich sieht man über diese Gefahr etwas gleichmütiger hinweg, weil dort das Problem der Kinderfürsorge angesichts des unzureichenden natürlichen Bevölkerungszuwachses geradezu einen Teil des Bevölkerungsproblems bildet. Diese Gefahr liegt für Amerika nicht vor, soweit es die Gesamtbevölkerung betrifft, da im Gegensatz zu der ansässigen Bevölkerung die Einwanderer wie alle in minder günstiger wirtschaftlicher Lage befindlichen Volksschichten eine sehr starke natürliche Vermehrung zeigen. Und gerade hierin liegt für Amerika — wie überhaupt für die gesamte Armenpflege — auch die kaum überwindliche Schwierigkeit. Diesen ungeheuren Massen zum Teil ganz ungebildeter und auch nicht in den einfachsten Anfangsgründen der Schulelemente unterrichteter, in ärmlichsten Verhältnissen befindlicher Kinder der Einwanderer kann kein Gemeinwesen gewachsen sein; man kann Einrichtungen für die vorhandenen Einwohner schaffen, und dabei einen regelmäßigen Zuwachs in Anschlag bringen; dem gänzlich unberechenbaren Zustrom der Einwanderer von so verschiedenem Bildungsgrade mit den erforderlichen Einrichtungen regelmäßig nachzufolgen, ist ganz unmöglich. Diese Tatsache entschuldigt meines Erachtens sehr viele Mängel der Kinderfürsorge in den Vereinigten Staaten und läßt die große auf diesem Gebiet gleichwohl geleistete Arbeit in helles Licht treten. Namentlich steht hier die Privatwohltätigkeit in erster Linie, die überall der öffentlichen Fürsorge vorgearbeitet hat und in einer Reihe von Staaten noch gegenwärtig zum größten Teil oder sogar ganz allein sich der Fürsorge für Kinder unterzieht. Neben zahllosen einzelnen Anstalten sind es namentlich die im Eingang erwähnten children's aid societies, die eine überaus mannigfaltige Tätigkeit entwickeln und sich um die Einführung von besseren Methoden der Fürsorge besonders verdient gemacht haben. Ihnen fließen, ebenso wie einzelnen Anstalten, außerordentlich reiche Mittel zu. Doch muß auch hier daran erinnert werden, daß die amerikanischen Verhältnisse sich in dieser Beziehung mit den deutschen nicht vergleichen lassen. In Deutschland wird die Fürsorge für arme Kinder im eigentlichen Sinne durchweg von der öffentlichen Armenpflege besorgt, sodaß der Privatwohltätigkeit nur die Aufgabe der Ergänzung, vor allem in denjenigen Richtungen übrig bleibt, die außerhalb des Rahmens der öffentlichen Armenpflege liegen, wie Schulspeisung, Ferienkolonien, Kindergärten, Heime und dergleichen mehr. Dagegen bieten die einzelnen amerikanischen Staaten ein Bild ungemeiner Verschiedenheiten; zwischen völliger Auffaugung der Kinderfürsorge durch Staat und Gemeinde und völliger Überlassung der Fürsorge an die Privatwohltätigkeit finden sich die mannigfachsten Zwischenformen, namentlich auch des Zusammenwirkens von öffentlicher Armenpflege und Privatwohltätigkeit zu gemeinschaftlicher Fürsorge. Ebenso sind die verschiedenen Systeme der Fürsorge, namentlich Anstaltspflege und Familienpflege in sehr verschiedenartiger Weise entwickelt. Sollte mit der Entfernung der Kinder aus den Armenhäusern Ernst gemacht werden, so bedurfte es entweder besonderer Anstalten für Kinder oder ihrer Unterbringung in der Familie, wobei für blinde, taubstumme, epileptische und schwachsinnige Kinder

Digitized by Google

noch besonders zu sorgen war. Hierbei konnte es sich um eigene Anstalten und um unmittelbare Unterbringung durch Angestellte des Staates und der Gemeinde handeln, oder es konnten die Anstalten anderer Staaten oder Gemeinden und vor allem auch die Anstalten oder die Agenturen der Privatwohltätigkeit zur Unterbringung in Familienpflege benutzt werden.

Von den verschiedenen Systemen pflegt in der amerikanischen Literatur an erster Stelle das System von Michigan genannt zu werden; dort wurde 1869 eine Kommission zur Prüfung der Verhältnisse der in den Armenhäusern untergebrachten Kinder eingesetzt, die wie zu erwarten war, die schädigenden Einflüsse des Armenhauses feststellte und demgegenüber die Unterbringung der Familien empfahl. Die Gesetzgebung ging noch über die Vorschläge der Kommission hinaus und schuf eine Anstalt für arme Kinder (public school for dependent children), wohin alle der Fürsorge bedürftigen Kinder zu bringen waren, um von dort aus sobald wie möglich in Familien untergebracht zu werden. Das System ist von 11—12 andern Staaten befolgt. Es entspricht durchaus dem System der Familienpflege in Deutschland, für dessen Anwendbarkeit drei Grundforderungen zu stellen sind, über die heute alle Sachkundigen einig sind: nämlich die sorgfältige Auswahl der Pflegestellen — die ständige Überwachung der Familien und der bei ihnen untergebrachten Kinder — und drittens die Gewährung eines angemessenen Pflegegeldes, wobei mit dem Umstand gerechnet wird, daß die Pflegeeltern, wenn sie mit Sorgfalt ausgesucht sind, dem Kinde wirklich Eltern sein und nicht nur durch die Aussicht auf das Pflegegeld angelockt werden sollen. Soweit sich aus dem vorliegenden Material ersehen läßt, sprechen die Erfolge sehr zugunsten der amerikanischen Familien und ihrer Liebe zu Kindern, da eine verhältnismäßig sehr große Zahl von Kindern förmlich adoptiert werden. Einige sehr hübsche Fälle dieser Art werden in dem Bericht der Childrens Aid Society von New York erzählt. Im übrigen haben sich Sinn und Absicht der Familienpflege ebenso wie in Deutschland und in England, wo das System immer mehr an Boden gewinnt, auch in Amerika wohl bewährt. Die Hauptsache bleibt, daß das Kind auf den natürlichen Boden der Familie gestellt wird, mit den Freuden und Leiden des täglichen Lebens und mit seinen praktischen Anforderungen vertraut wird, vor allem aber, daß es in der Zusammengehörigkeit mit Menschen, die ihm Elternstelle ersetzen sollen, die Befriedigung seines Bedürfnisses nach elterlicher Liebe erfährt, die eine Anstalt sehr viel schwerer zu geben vermag. Von besonderem Wert ist aber auch die Entfernung der Kinder aus vielfach ungesunden großstädtischen Verhältnissen durch ihre Unterbringung in ländlichen Familien. Devine gibt in seinem Werk Principles of relief drei sehr interessante Berechnungen über den Aufwand, den die Unterbringung von 1000 Kindern in Familienpflege (homes) erfordern würde; die Kosten würden sich im ersten Falle auf 233 700, im zweiten auf 91 150, im dritten auf 166 400 $ stellen. Die Kosten sind für die gesamte Dauer der Fürsorge berechnet. Die Differenz erklärt sich aus dem Unterschiede der Kosten für Aufsicht und Verwaltung.

Sehr wesentlich hat das System der Familienpflege (placing-out) zur Entwicklung der in einem früheren Abschnitt geschilderten Tätigkeit der

Digitized by Google

State Boards beigetragen, von denen eine Reihe selbst wenn sie sonst nur die Stellung eines beratenden (advisory) Board haben, in Ansehung der Überwachung der Kinder den Charakter eines Board of control erhalten haben, d. h. die Überwachung unmittelbar leiten und beaufsichtigen; in Verbindung damit ist zugleich die Tätigkeit der freiwilligen Helfer und namentlich der weiblichen Helfer in sehr glücklicher Weise gefördert worden. Überrascht hat mich aber bei der ausgesprochenen Abneigung gegen offene Armenpflege (out door relief), daß von der Belassung der Kinder bei den Eltern ein nicht ganz geringer Gebrauch gemacht wird. Wie es scheint, kommt man damit auf einem Umwege zu demselben Ziel wie in Deutschland. In Deutschland, wo an und für sich die offene Armenpflege die Hauptform der Unterstützung bildet, ist die Unterstützung von Familien mit Kindern in offener Pflege ganz selbstverständlich. In einer Reihe von Städten hat sich die Form des sog. Pflegegelds erhalten, d. h. die Zahlung eines bestimmten Betrages von etwa 6—12 Mk. für das einzelne bei der Mutter befindliche Kind, wobei vielfach z. B. in Berlin vorausgesetzt wird, daß die arbeitsfähige Mutter ein Kind ohne Unterstützung erhalten müsse; sie empfängt in solchen Fällen also nur Pflegegeld für die über eins hinausgehenden Kinder. In andern Städten, so namentlich in Hamburg, wird der Gesamtzustand der Familie gewürdigt und die Unterstützung nach Maßgabe des gesamten Bedürfnisses bemessen. Aber jedenfalls ist es ein anerkannter Grundsatz, daß die alleinstehende Frau, soweit sie bedürftig ist, das Pflegegeld erhält, um mit ihren Kindern zusammenbleiben zu können. Die Abnahme der Kinder in Waisenpflege erfolgt in der Regel nur bei völlig verwaisten Kindern, bei schwerer Krankheit oder Abwesenheit der Mutter oder aus erziehlichen Gründen, um das Kind dem Einfluß der Mutter zu entziehen, oder wenn der Gesundheitszustand des Kindes eine besondere Form der Fürsorge notwendig macht. Es ist in der Tat nicht abzusehen, warum die Kinder, wenn sie der öffentlichen Fürsorge bedürfen, der Mutter fortgenommen werden und bei fremden Leuten untergebracht werden sollen, die sicher an Liebe und Sorge für das Wohl des Kindes mit der Mutter nicht wetteifern können. Auf der andern Seite wird niemand leugnen können, daß eine Frau ohne Ernährer die Kinder nicht ohne eine Beihilfe erhalten kann und daß auch der Familienvater, wenn er arbeitsunfähig ist (not able-bodied), solcher Beihilfe bedarf. Man hält dem wohl entgegen, daß gerade die Furcht, die Kinder abgeben zu müssen, viel von der Inanspruchnahme der Armenpflege zurückhalte. Das kann aber nur dann ein ernstlicher Einwand sein, wenn die wichtigste Voraussetzung des Eintritts der Armenpflege fehlt, die sorgfältige Prüfung der Verhältnisse des Hilfesuchenden. Diese Prüfung ist aber den amerikanischen Boards und Agents für die Familien mit eigenen Kindern doch genau so gut möglich wie die Prüfung der Pflegestellen bei fremden Familien.

Ganz außerordentlich glücklich und zutreffend sind die hier in Betracht kommenden Gesichtspunkte in einer Mitteilung zum Ausdruck gekommen, die Alexander Johnson, der erste Sekretär des Indiana Board of State Charities, in der im Oktober 1905 in Vincennes abgehaltenen 14. State Conference für Indiana machte. Ich lasse die sehr charakteristische Äuße-

Digitized by Google

rung in ihrem Wortlaut folgen, um ihr nichts von ihrer Wirkung zu nehmen:

„Vor einigen Wochen war die Vorsteherin eines Waisenhauses bei mir, um sich bei mir Rats zu erholen. Sie erzählte folgendes: ‚Wir haben hier eine Frau, eine Witwe mit fünf Kindern, das jüngste ist noch nicht ganz ein Jahr und das älteste zehn. Sie ist sehr sehr arm. Man hat vorgeschlagen, sie und ihr jüngstes Kind in ein Heim aufzunehmen, in dem sie sich durch Arbeit ihren Unterhalt verdienen kann, und die andern vier Kinder in ein Waisenhaus unterzubringen.‘ — ‚Ist sie eine leichtsinnige Person?‘ fragte ich. — ‚Nein!‘ — ‚Ist sie arbeitsam?‘ — ‚Das ist sie.‘ — ‚Ist sie, soweit sie es vermag, gut zu ihren Kindern?‘ — ‚Ja.‘ — ‚Dann scheint mir jemand, der die Frau in eine Anstalt bringen und die Kinder trennen will, im Hinblick auf die voraussichtlichen Folgen solchen Tuns übler zu tun als wenn er persönlich die Kinder mißhandelte. Was man hier zu tun hat, ist ganz klar. Wieviel würde jedes Kind in dem Waisenhaus kosten, von dem Sie sprachen?‘ — ‚Etwa 2 $ wöchentlich.‘ — ‚Das wäre also für die vier Kinder 8 $ wöchentlich. Und wie hoch sind die durchschnittlichen Kosten des Waisenhauses?‘ — ‚Ich denke etwa 400 oder 500 $ für das Bett, sagen wir also 2000 $.‘ — ‚Nach Ihrem Vorschlag müßte dann also der Staat 2000 $ aufbringen, und außerdem wären noch 8 $ wöchentlich für jedes Kind zu zahlen, während, wenn Sie die Frau zu Hause lassen und ihr, solange sie ihre Pflicht tut, eine Pension von etwa 5 $ wöchentlich geben, sie doch sicher bequem und anständig leben und ihre Kinder ordentlich erziehen könnte, nicht wahr?‘ — ‚Gewiß.‘ — ‚Ihre Frage hat ihre Antwort gefunden.‘ — ‚Einst wird der Tag kommen, an dem es uns verwerflich erscheinen wird, einer guten Mutter ihr Kind zu nehmen, das Kind in ein Waisenhaus und sie selbst irgendwo in einen Dienst und gar in das Armenhaus zu bringen, ebenso verwerflich wie irgend eine Tat des dunkelsten Mittelalters. Wir werden dann mit demselben Entsetzen darauf blicken, das wir schon gegenwärtig bei dem Gedanken empfinden, Kinder in einem Armenhause unterzubringen.‘“

Angaben darüber, wieviel Kinder im Sinne vorstehender Äußerung bei ihrer Mutter belassen worden sind, habe ich in dem Bericht von Indiana nicht finden können. In dem Bericht von 1905 für Massachusetts ist die Zahl der Kinder, die in Familien untergebracht sind, auf 637 angegeben, während die Zahl der Kinder, die zu Hause unterstützt werden, auf 31 844 beziffert wird. Ich gebe die Ziffer mit Vorbehalt wieder, da ich vermute, daß es sich hierbei nicht um einzeln gezählte Kinder, sondern um Fälle von Kinderunterstützung überhaupt handelt, sodaß jede Unterstützung, auch wenn sie wiederholt für dasselbe Kind gewährt wurde, als Einzelfall gezählt ist. Immerhin beweist die Ziffer eine erhebliche Ausdehnung des out-door für Kinder. In dem Bericht des Board of overseers der Stadt Boston sind für 1905 als überhaupt in offener Pflege unterstützt 2248 Familien angegeben. Laut Bericht des Board of State Charities wurden im Gebiet von Indiana 1904 im ganzen 46 009 Personen in offener Armenpflege mit einem Aufwand von rund 282 000 $ unterstützt und zwar zwei Drittel vorübergehend, etwa ein Drittel mehr als drei

Digitized by Google

Monate. Von den Unterstützten entfielen 21 966 auf das männliche, 24 043 auf das weibliche Geschlecht; bei beiden Geschlechtern betrug der Anteil der Kinder 44 und 42 %; die Haupturſachen der Unterstützung bildeten Krankheit und Gebrechen mit 56 %, Witwenschaft mit 12 %. In Ohio wurden 1905 in offener Pflege 44 287 Personen unterstützt, wovon 17 297 Kinder unter 16 Jahren. Diese Ziffern sind wie gesagt mit Vorsicht aufzunehmen, weil sie nur recht verstanden werden können, wenn die gesamten Aufwendungen anderer Art daneben gestellt und zu den Aufwendungen der öffentlichen Armenpflege die Aufwendungen der Privatwohltätigkeit hinzugezogen werden. Eine derartige Statistik ist schwierig und kostspielig. Vielleicht unternimmt es Lilian Brandt einmal, den guten Namen, den sie sich als Statistiker in ihrer Eigenschaft als Secretary Committee on Social Research bei der New Yorker C. O. S. in der Fachwelt erworben hat, auch auf diesem Gebiet zu bewähren. Die Charities (Januar 1906) enthalten eine hübsche Studie von ihr, in der sie den Spuren der Armut folgt. Sie behandelt darin 1531 Fälle, die sie nach den verschiedensten Richtungen durchforscht. Die Fälle sind typische Fälle der durch die Privatwohltätigkeit geübten offenen Armenpflege. Hier finden sich 392 Witwen, von denen 289 für kleine Kinder zu sorgen hatten. Im ganzen gehörten 1194 Kinder unter 14 Jahren zu diesen 1531 Familien mit im ganzen 7130 Köpfen. In der Mehrzahl der Fälle waren Krankheit oder anderweite Arbeitsunfähigkeit die Ursachen der Bedürftigkeit. Ergänzt man diese Ziffern aus dem Bericht der New Yorker C. O. S., die in der Hauptsache eine vermittelnde Tätigkeit übt, so erkennt man auch in diesem Zusammenhang die wiederholt hervorgehobene Bedeutung der Privatwohltätigkeit gerade auf dem Gebiet der offenen Armenpflege, wo sich die öffentliche Armenpflege hierfür versagt. In einer Studie von Zilpha D. Smith über verlassene Frauen (Deserted wives and deserting husbands) (Boston 1901), die allerdings nur 234 Familien umfaßt, wird das System der Unterstützung in der Familie an zweiter Stelle genannt.

Der offenen Armenpflege, wozu auch die Unterbringung in Familien zu rechnen ist, steht gegenüber die Anstaltspflege, deren roheste Form die schon besprochene Unterbringung der Kinder in den Armenhäusern ist. In dem Bestreben, die Kinder aus diesen gerade dem Kindesalter unzuträglichen Anstalten in bessere Verhältnisse zu versetzen, hat sich nun in Amerika eine ungeheure Mannigfaltigkeit von Formen und Einrichtungen entwickelt, von der großen mehr als 1000 Kinder umfassenden Anstalt bis herab zu dem home, das sich dem home einer Familie, wenn auch einer sehr kinderreichen, annähert. Zuerst begründete Ohio, angeregt durch das Vorgehen einer warmherzigen Frau, ein System von Spezialanstalten für Kinder auf dem Lande, der sogenannten County-homes. Nachdem zunächst die Unterbringung einer Anzahl Kinder in dem von dieser Frau begründeten home erfolgt war, ermächtigte 1864 die Gesetzgebung die Grafschaften (Counties), selbst derartige Anstalten zu errichten. Von dieser Ermächtigung machten nach und nach 50 Grafschaften Gebrauch, während die übrigen die von ihnen zu versorgenden Kinder in den homes anderer Grafschaften unterbrachten. Die Berichte von Ohio enthalten Angaben über die Gründungsjahre, aus denen

Digitized by Google

sich ergibt, daß die Mehrzahl der homes in den Jahren 1880/85 begründet wurden. Im ganzen sind seit ihrem Bestehen 25 335 Kinder bis November 1905 in den homes untergebracht worden, von denen nur ein geringer Teil (1467) Vollwaisen waren, eine Ziffer, die dem Verhältnis in ähnlichen Anstalten Deutschlands entspricht. Der durchschnittliche Aufwand für den Kopf betrug 1905 an laufenden Kosten 134 $, an Gesamtkosten ausschließlich von Neubauten 153 $ und abzüglich der Einnahmen 139 $. Die große Mehrzahl der homes besitzt erhebliche Landwirtschaft; im ganzen gehören zu den homes 2373 acres, von denen 2081 unter Kultur sind. Von den in den homes untergebrachten Kindern bleibt ein Teil dort, während der größere Teil in Familien, ein anderer Teil bei Angehörigen oder in andern Anstalten untergebracht wird. Connecticut und Indiana sind Ohio in dem System der County-homes nachgefolgt. Im übrigen scheint die Bewegung zum Stillstand gekommen zu sein. Folks stellt fest, daß keine neuen Staaten dem Beispiel gefolgt seien und glaubt sogar aussprechen zu können, daß es zweifelhaft sei, ob die drei genannten den Weg noch einmal beschreiten würden, wenn sie noch einmal sich zu entscheiden hätten; er bezeichnet die Unterbringung von Kindern in Familienpflege als den hervortretenden Zug der neueren Kinderfürsorge. An anderer Stelle weist er namentlich darauf hin, daß das System der homes eine entscheidende Tendenz zeige, die Zahl der Kinder zu steigern, für die die öffentliche Armenpflege in Anspruch genommen werde. Er vergleicht die Ziffern für die einzelnen Staaten und findet, daß Ohio ein Kind auf 1839, Michigan nur eins auf 15 619 Einwohner in öffentliche Fürsorge genommen habe. Freilich ist mit dieser Feststellung die Frage nicht abgetan. Es kommen noch eine ganze Reihe anderer Punkte in Betracht. Zunächst, daß Familienpflege ein ganz außerordentlich sorgfältiges System der Überwachung fordert, für das die Voraussetzungen noch keineswegs überall gegeben sind. Ferner das tatsächliche Vorhandensein einer außerordentlich großen Zahl von Anstalten, die durch die Privatwohltätigkeit geschaffen sind und endlich der Umstand, daß die feinere Ausbildung des home zu einer dem Familienheim ähnlichen Stätte ihm den Charakter des Anstaltsmäßigen abzustreifen geeignet ist. Man beginnt nämlich, nach Kräften mit den Riesenanstalten aufzuräumen und sie unter Verlegung auf das Land in eine Reihe von Familienhäusern nach dem cottage plan zu zerlegen: dort werden die Kinder unter die Leitung von Hauseltern gestellt und entweder in besonderen Schulen unterrichtet oder sie nehmen an dem Unterricht in den Gemeindeschulen teil. Landwirtschaftliche Ausbildung, Handarbeitsunterricht (manual training) und durchaus individuelle Erziehung heben das System weit über das Niveau der bloßen Waisenhäuser hinaus. Das System ist in Europa unter dem Namen des Mettray System bekannt und besitzt in dem sog. Rauhen Haus von Hamburg das bekannteste deutsche Muster. Leider war ich nicht in der Lage, eine dieser Anstalten persönlich besichtigen zu können. Einen interessanten Einblick gibt ein Aufruf des New Yorker Juvenile Asylum, um die etwa 1000 Kinder umfassende Anstalt von Manhattan Island nach einer andern Stelle nahe Dobbs Ferry, Ardsley und Hastings zu verlegen und sie dort nach dem cottage plan neu ein-

Digitized by Google

zurichten. Die Kinder sollen auf die Heime in Gruppen von 20 verteilt werden; die Kosten jedes Cottage werden auf 15 000 $ berechnet. Die Darstellung bringt Pläne der Gebäude und ein Gesamtbild der 290 acres umfassenden Anlage, auf die sich zwischen Wald, Garten und Feld die homes verteilen.

Von großen Anstalten, die ich persönlich in Augenschein genommen habe, muß ich das Girard College in Philadelphia und das jüdische Waisenhaus in der 138. Straße in New York hervorheben, von denen das erste 15—1600, das zweite 1000 Kinder beherbergt. Das Girard College ist weit über die Grenzen der Vereinigten Staaten als die größte Anstalt der Welt bekannt, begründet durch den Philanthropen Stephan Girard. Da er 1831 bereits verstarb, so mußte ihm nach der Auffassung seiner Zeit die Begründung einer großen Anstalt näher liegen als eine andere Art der Fürsorge. Ein schon für die damalige Zeit ungeheuer kostbares Gelände im Werte von 6 Mill. $ war der Anstalt bestimmt, das heute den vier- bis fünffachen Wert haben dürfte. Man wird zunächst dadurch etwas abgeschreckt, daß die gesamten Baulichkeiten von einer riesigen Mauer umschlossen sind. Tritt man aber in die Umwallung ein, so erfreut man sich sogleich an den schönen Garten- und Parkanlagen und den stattlichen Gebäuden, unter denen das Bibliotheksgebäude die Form des griechischen Tempels zeigt. Die Gebäude sind über das große Areal zerstreut. Dem Aufenthalt der Kinder dienen die einzelnen auf etwa 30—40 Insassen in einer Sektion berechneten Wohnhäuser, einfach aber zweckmäßig ausgestattet, jedes mit den entsprechenden Schulräumlichkeiten versehen, ungemein sauber und behaglich gehalten. Außerdem die Bibliothek, ein großes Speisegebäude, mehrere Anstalten, unter denen namentlich die für die technische Ausbildung mit den besten Einrichtungen der neueren Zeit eingerichtet ist. Die Haltung der Kinder in Wohnung und Nahrung ist glänzend; Fleisch, Gemüse, Butter, Brot sind in unbeschränkter Menge zugänglich. Aufgenommen werden Knaben im Alter von 6—10 Jahren, ehelich geboren, gesund, aus Philadelphia und Pennsylvania. Damals befanden sich nahe an 1500 Knaben in der Anstalt, denen 200 im Laufe des Jahres hinzuzutreten pflegen. Sie erhalten geordneten Schulunterricht, der bei passender Begabung bis zum 18. Jahre ausgedehnt werden kann. Hervorragend ist der technische Unterricht, der mit dem bescheidenen Namen des manual training (namentlich Schmiederei und Gießerei) bezeichnet wird, sich aber tatsächlich zur Höhe dessen erhebt, was wir in Deutschland als Fachschulunterricht zu bezeichnen pflegen. Landwirtschaft wird in der Anstalt leider nicht betrieben. Eine Merkwürdigkeit bildet die testamentarische Bestimmung Girards, daß kein Geistlicher das College betreten darf; doch wird Religionsunterricht erteilt, der auf freier Auffassung der gegebenen christlichen Elemente beruht. Alles, die Beschaffenheit der Gebäude, das Aussehen der Kinder, ihr Verhältnis zu den Lehrern macht den vortrefflichsten Eindruck; auch zeigt eine dem Jahresbericht beigegebene Aufstellung, daß von den bis 1902 entlassenen 1146 Knaben 1006 nach dem Austritt Beschäftigung fanden und daß über 992 von ihnen Günstiges zu berichten war. Trotz allem konnte ich die Anstalt nicht ohne das Gefühl des Bedauerns verlassen, daß so

Digitized by Google

reiche Mittel hier doch in gewissem Sinne verschwendet werden. Die Anstalt würde, wenn sie ein gemischtes System des home, des placing-out und der Unterstützung in der Familie verfolgen dürfte, mit denselben Mitteln vielleicht die vierfache Zahl von Knaben und mit nicht minderem Erfolg versorgen können.

Die jüdische Waisenanstalt, nahe dem Hudson, ebenfalls in landschaftlich schöner Lage belegen, beherbergt 1000 jüdische Kinder in einem einzigen Riesengebäude. Der Unterschied gegen Girard-College ist, daß die Kinder die öffentliche Schule besuchen, daher mit dem wirklichen Leben in engere Berührung kommen. Auch bedarf aus diesem Grunde die Anstalt keiner großen Räume; dagegen hat sie sehr schöne und geräumige Spielplätze eingerichtet, die von den Kindern in mannigfachster Weise belebt waren. Beim Verlassen der Anstalt empfing mich eine Trommel- und Posaunenmusik, die ein Knabenchor in geradezu erstaunlicher Vollendung vortrug. Haltung und Aussehen der Kinder, sowie die Verpflegung machten einen sehr guten Eindruck.

Die beiden Anstalten gaben dem Fremden bereits einen Begriff davon, was auf dem Gebiet der Kinderfürsorge die Privatwohltätigkeit leistet, wobei der konfessionellen Tätigkeit eine bedeutende Rolle zufällt. Aus diesem Umstande erklärt sich auch die zunächst auffällige Tatsache, daß eine große Zahl von Staaten die ihrer Fürsorge anheimfallenden Kinder Privatanstalten regelmäßig gegen Einzelvergütung (per capita basis) überweisen. Für New York weist der Bericht des State Board für 1903 nicht weniger als 119 Anstalten auf, denen auf dieser Grundlage 27 800 Kinder überwiesen waren. Die Gesamtzahl der in den Vereinigten Staaten in Anstalten untergebrachten Kinder schätzt Folks auf 100 000, zu denen etwa 60 000 Kinder in Familienpflege hinzutreten mögen. Genauere Angaben lassen sich zurzeit nicht machen. Doch gibt der schon an anderer Stelle erwähnte, vom Bureau of the Census herausgegebene Bericht über Benevolent institutions im Jahre 1904 einen gewissen Anhalt. Danach existierten im ganzen 4207 Anstalten in den Vereinigten Staaten, von denen 2004 in der Zeit von 1890—1903 begründet sind; auf Waisenhäuser und Kinderheime (orphanages and childrens home) entfallen 1075, also reichlich ein Viertel, darunter Neugründungen 377. Nicht inbegriffen sind Anstalten für Blinde und Taubstumme. Von diesen 4207 Anstalten sind nur 485 als öffentlich bezeichnet, während 2359 der Privatwohltätigkeit und 1363 in der Hauptsache von religiösen Gemeinschaften unterhalten werden. Wie groß gerade der Anteil der Kinder in diesen Kategorien ist, zeigen folgende Zahlen. Im ganzen befanden sich in allen Waisenhäusern am 1. Januar 1904: 92 887 Kinder, davon 9513 in öffentlichen, 30 497 in privaten, 52 877 in kirchlichen Anstalten. Daß bei der Fürsorge für Kinder von kirchlicher Seite die Frage der Erziehung zum Glauben eine nicht mindere Rolle spielt, als die Absicht der Fürsorge, hebt Folks zutreffend als eine gewisse Gefahr hervor, die auch zur unnötigen Vermehrung der in Fürsorge genommenen Kinder führt; auch ist der Mangel an Kontrolle bei nicht öffentlichen Anstalten bedenklich. Auf der andern Seite bemerkt Folks, daß die Übung dieses Zweiges der Fürsorge durch die Privatwohltätigkeit sie dem

Digitized by Google

Bereiche der Parteipolitik (partisans politics) entziehe und das Interesse der dem öffentlichen Wohle geneigten Bürger anspornе, und daß endlich die Loslösung der Kinder von der Armenverwaltung sie davor bewahre, als „Armenkinder" (pauper children) gekennzeichnet zu werden. Wie die Dinge gegenwärtig liegen, wird an eine strenge Scheidung der öffentlichen Armenpflege und Privatwohltätigkeit in absehbarer Zeit in Amerika nicht zu denken sein. Nur muß hier an die bei Besprechung der State Supervision näher begründete Forderung erinnert werden, daß Anstalten, die zur Aufnahme und Erziehung von Kindern bestimmt sind, unbedingt der öffentlichen Aufsicht zu unterwerfen sind.

Der Tätigkeit der öffentlichen und privaten Kinder- und Anstaltspflege tritt nun in den Vereinigten Staaten ein dritter Faktor hinzu, der eine ganz überragende Rolle auf dem Gebiet der Kinderfürsorge spielt: die Tätigkeit der mehrerwähnten Kinderhilfsgesellschaften (Childrens aid societies). Außer England gibt es kein Land, das etwas diesen Gesellschaften auch nur annähernd Ähnliches an die Seite zu stellen hätte. Sie sind fast in allen amerikanischen Staaten eingebürgert und sind zum Teil, wie es Ellwood von Missouri berichtet, die einzigen Träger der Fürsorge für Kinder. Ich hatte Gelegenheit, ihre Tätigkeit in allen von mir besuchten Städten näher kennen zu lernen. Die bedeutendste ist die von New York, die seit mehr als 50 Jahren besteht und in dieser Zeit nicht weniger als 12 Millionen Dollars für ihre Zwecke verausgabt hat. Der letzte für 1905 vorliegende Bericht weist 61 526 Kinder nach, denen in der einen oder andern Weise geholfen wurde, wobei es sich teils um den Verkehr mit Kindern handelt, die bereits irgendwo untergebracht sind; zum Teil um solche, die erst in dem Berichtsjahr dauernd oder vorübergehend untergebracht wurden; auch befanden sich hierunter etwas über 20 000 Frauen und Kinder, denen Sommerpflege auf dem Lande oder an der See zu teil wurde. Was die Tätigkeit der New Yorker Gesellschaft besonders auszeichnet, ist die Aufmerksamkeit, mit der sie die moderne Entwicklung der Kinderfürsorge verfolgt und der tiefe Ernst, mit dem sie, der Schablone ausweichend, jedes Kind nach seiner Individualität zu behandeln sucht. Namentlich läßt sie sich auch die Fürsorge für die ganz heimatlosen Kinder angelegen sein, für die sie das Newsboys' lodging house begründet hat, und denen sie Anleitung zur Arbeit gibt und Arbeit zu verschaffen sucht. So war eines der wichtigsten Ereignisse des abgelaufenen Jahres die Neubegründung einer kleinen Fachschule, in der den Knaben Gelegenheit gegeben wird, die Elemente der Elektrotechnik zu erlernen. Dasselbe gilt von den Abendfachschulen, die die Gesellschaft eingerichtet hat. Hauptsächlich aber richtet sich das Bestreben der Gesellschaft darauf, die Kinder der übervölkerten Stadt zu entziehen und auf dem Lande unter gesunden Lebensbedingungen in Stellung oder Familienpflege unterzubringen, ein Bestreben, das bei dem auch in Amerika beängstigend wachsenden Zustrom in größere Städte und Industriezentren von großer Bedeutung und auch für ähnliche Verhältnisse in Deutschland beachtenswert ist. 14 925 Kinder wurden in die sog. industrial schools aufgenommen. Das beste Zeugnis, das die Gesellschaft sich mit Recht selbst ausstellen kann, ist die Bemerkung, daß kein Fall auf-

Digitized by Google

gegeben wird, er sei denn gänzlich hoffnungslos wegen geistiger oder körperlicher Unfähigkeit. Neben der Childrens' Aid Society ist noch die in dem Abschnitt über State Supervision genannte State Char. Aid Association zu erwähnen, die speziell für die Unterbringung der Kinder in Familienpflege sehr ersprießlich wirkt. Wie sorgfältig hierbei zu Werke gegangen wird, zeigt die Tatsache, daß von 1274 Meldungen zur Aufnahme von Kindern 464 als ungeeignet zurückgewiesen wurden. Der Bericht für 1905 gibt auf S. 33 ff. ein Muster sorgfältiger Prüfung und Beurteilung der Verhältnisse. Auch die Bemühungen der Gesellschaft in Verbindung mit der New Yorker Association for improving the condition of the poor um Unterbringung mutterloser Kinder sind sehr erfolgreich; die Sterblichkeitsziffer der dem joint committee anvertrauten Kinder ging in fünf Jahren von 55,9 auf 10,1 % zurück. Um noch ein anderes Beispiel zu geben, erwähne ich noch die Illinois Childrens' Home and Aid Society. Sie hat ihr Gebiet in neun Bezirke geteilt, dem je ein Aufsichtsbeamter (superintendent) vorsteht. Auch sie bemüht sich um Hilfe und Unterbringung von Kindern und hatte im letzten Berichtsjahr mit etwa 1000 Kindern zu tun, von denen zwei Drittel in eigene Fürsorge übernommen wurden, während das letzte Drittel andern Gesellschaften, Anstalten und Privatpersonen (individuals) überwiesen wurde. Eine besondere Zentralstelle speziell für die Zwecke der Familienpflege ist in der jährlichen Konferenz der National Children's Home Society geschaffen, an deren Spitze der um diese Angelegenheit hochverdiente Professor Henderson in Chicago steht.

Sehr zahlreich und außerordentlich verschiedenartig sind die der Fürsorge für kränkliche und schwächliche Kinder dienenden Einrichtungen und Veranstaltungen, die in Amerika unter dem Namen „Fresh Air Charity" zusammengefaßt werden. Ihre einfachste Form sind die sog. days excursions, Tagesausflüge mit festlicher Bewirtung, die zuerst Anfang der 70er Jahre von der New Yorker Kinderhilfsgesellschaft eingerichtet wurden und sich auch gegenwärtig noch großer Beliebtheit erfreuen. Doch sollen sie im allgemeinen weniger der körperlichen Erholung und Kräftigung dienen als den Kindern die Kenntnis der Natur vermitteln, die ihnen in der Großstadt häufig gänzlich fehlt. Ebenfalls unterrichtlichen Zwecken dienen die sog. Ferienschulen, deren erste im Jahre 1879 von der Lehrerin Miß E. Very in Boston errichtet wurde. Ihr Zweck besteht darin, auf die Kinder auch in der schulfreien Zeit durch Unterricht und Spiel erziehlich einzuwirken und sie dem verderblichen Einfluß des Straßenlebens zu entziehen. Ursprünglich waren die Ferienschulen für Knaben und Mädchen zwischen 2 und 20 Jahren bestimmt, doch machte sich bei längerer Erfahrung das Bedürfnis geltend, die Kinder nach dem Alter zu trennen. Kinder zwischen 10 und 15 Jahren erhalten in der Ferienschule eine gründliche Ausbildung in Handfertigkeitsarbeiten (Slöyd), Unterricht im Zeichnen nach Vorlagen und der Natur, naturgeschichtlichen Unterricht in Form von gemeinschaftlichen Ausflügen usw.; für die kleineren Kinder haben die Ferienschulen mehr den Charakter des Kindergartens.

Neben diesen mehr der unterrichtlichen Versorgung dienenden Einrichtungen bestehen in allen größeren Städten Ferienkolonievereine, die nur

Digitized by Google

den Zweck haben, den Kindern Erholung und Kräftigung ihrer Gesundheit zu verschaffen, und fast alle größeren Wohltätigkeitsgesellschaften, Kirchengemeinschaften, Schulen, ja sogar größere industrielle Betriebe und Geschäftshäuser besitzen eigene Sommerheime. In vielen Städten ist diese Mannigfaltigkeit sogar so groß, daß sie, wie so häufig auch auf andern Gebieten der Fürsorgetätigkeit, einen Mangel an Übersichtlichkeit zur Folge gehabt hat, so daß viele Kinder wiederholt die Wohltat eines Landaufenthaltes genossen, während andere übersehen wurden. In New York führte dieser Übelstand 1898 zur Gründung einer Zentralstelle, des „Council of Fresh Air Charities", in dem Listen über die von den verschiedenen Vereinen entsandten Kinder geführt werden.

Bemerkenswert ist, daß in Amerika fast alle diese Einrichtungen nicht für die Kinder allein, sondern gleichzeitig für deren Mütter bestimmt sind. Der dadurch auf die Mütter geübte erziehliche Einfluß ist sicherlich sehr groß und von bedeutendem Werte, namentlich in denjenigen zahlreichen Einrichtungen, die der Aufnahme von Säuglingen und kleinen Kindern dienen. Die Mütter lernen unter der Anleitung von Pflegerinnen und Ärzten, mit ihren Kindern umzugehen, sie reinlich zu halten, richtig zu ernähren usw. — Die Dauer des Aufenthalts in den Sommerheimen schwankt zwischen 8 Tagen und 4—5 Wochen, je nach den Mitteln der Gesellschaften und dem Gesundheitszustande der Pfleglinge. In dem von der New Yorker Kinderhilfsgesellschaft gegründeten Sanatorium West Coney Island werden erholungsbedürftige Säuglinge und Kinder mit ihren Müttern sogar bis zu sieben Wochen lang umsonst verpflegt. Großer Wert wird in fast allen Einrichtungen darauf gelegt, daß die Kinder, soweit sie dazu fähig sind, zu leichten Arbeiten im Interesse der Gesamtheit, wie Tischdecken, Zimmerordnen, Geschirrtrocknen usw., herangezogen werden.

Eine eigenartige Einrichtung besteht in Chicago in den sog. Campoutings. Dort sind in mehreren Vororten Zeltlager aufgeschlagen, in denen während der Sommermonate Kinder mit ihren Müttern in achttägigem Wechsel aufgenommen und verpflegt werden. Die größte derartige Einrichtung ist das Gads Hill Camp in Clencoe bei Chicago, das von dem Gads Hill Settlement ins Leben gerufen worden ist und im Sommer 1905 während sieben Wochen 1558 Frauen und Kinder beherbergt hat. Ähnliches ist mit gutem Erfolge auch in Boston versucht worden, mußte aber schon nach zwei Jahren aus Mangel an Mitteln wieder aufgegeben werden.

Mehr in das Gebiet der Heilstättenbestrebungen gehört eine eigenartige, für den Ausländer ungemein interessante Schöpfung, das sog. „schwimmende Hospital" (floating hospital), d. h. ein völlig zum Hospital umgewandeltes Schiff. Es ist eine Gründung der St. John's Guild in New York, die auf dem Gebiete der Heilstättenfürsorge eine führende Stellung einnimmt. Die Gesellschaft besitzt zwei Schiffe, von denen das erste, „Emma Abbott", bereits seit 1875, das zweite, „Helen C. Juilliard", seit 1899 im Betrieb ist. Die Schiffe sind vollständig für die Aufnahme von kranken Kindern eingerichtet: Untersuchungs-, Kranken-, Operations-, Badezimmer, Apotheke, Milchausgabestelle, Speisesaal, Küche usw. sind vorhanden. Ein großer Stab von Ärzten und Pflegerinnen versieht den Dienst. Nur Kinder unter

Digitized by Google

6 Jahren werden zugelassen. In den ersten 12 Jahren, 1875—1887, wurden wöchentlich drei Fahrten unternommen, 1888—1870 vier, 1891 und 1892 fünf, seitdem sechs Fahrten wöchentlich. Seit zwei Jahren wird aus Mangel an Mitteln nur ein Schiff ausgerüstet, das etwa 1600 Personen faßt. Im Jahre 1905 wurden in der Zeit vom 5. Juli bis 2. September 48 Fahrten unternommen, an denen 9682 Frauen, 20 475 Kinder und 5504 Säuglinge, im ganzen 35 661 Personen, teilnahmen. Bäder wurden verabreicht an 718 Frauen, 5740 Kinder und 3184 Säuglinge. 13 700 Kinder wurden ärztlich behandelt, bei den übrigen genügte meist schon der Aufenthalt in der frischen Seeluft und die gesundheitsgemäße Verpflegung, um sie zu kräftigen und widerstandsfähig zu machen.

Digitized by Google

VII.

Die Jugendgerichtshöfe.

Die in dem vorigen Abschnitt dargestellten Fürsorgeeinrichtungen lassen durchweg das Bestreben erkennen, den Kindern mehr zu bieten, als nur die materielle Versorgung. Man will der Seele des Kindes näher kommen und mit der leiblichen auch seelische und sittliche Hilfe bringen. Zum teil bedarf das Kind dieser Hilfe gegen sich selbst, vielfach aber auch gegen die eigenen Angehörigen und gegen die Umgebung, in der es aufwächst. Armut und Elend sind eben nicht allein Stätten der körperlichen, sondern ebenso sehr Stätten der seelischen Verwahrlosung. Diese Dinge sind in neuerer Zeit so oft in allen Kulturländern erörtert worden, daß über die Notwendigkeit des Kinderschutzes nicht mehr ausführlich gehandelt zu werden braucht. Wie ich schon im vorhergehenden Abschnitt hervorhob: es gibt — abgesehen von pathologischen Mißbildungen — keine verwahrlosten Kinder, sondern nur verwahrloste Verhältnisse. Worauf es ankommt, ist, so rechtzeitig diese Verhältnisse zu ändern oder das Kind diesen Verhältnissen zu entreißen, daß es nicht verwahrlosen oder der beginnenden Verwahrlosung Einhalt getan werden kann. Der Schwerpunkt liegt hierbei in der Stellung der öffentlichen Gewalt zu den Eltern und Angehörigen des Kindes, denen nach allgemein geltendem Recht die Befugnis zusteht, über die Person des Kindes kraft elterlicher oder vormundschaftlicher Gewalt zu bestimmen. In dieses Recht muß die öffentliche Gewalt, die das allgemeine Wohl gegenüber dem Individuum vertritt, einzugreifen befugt sein.

In Amerika hat auch auf diesem Gebiet die private Tätigkeit der öffentlichen im umfassendsten Maße vorgearbeitet. Nach dem zuerst von England gegebenen Vorbild sind dort Gesellschaften zum Schutze von Kindern gegen Mißhandlung und Grausamkeit (Societies for the prevention of cruelty to children) begründet worden, die sich die Fürsorge für verwahrloste, mißhandelte, verbrecherische, zum Laster angehaltene Kinder zur Aufgabe machten. Es bestehen deren gegenwärtig über 150 in den Vereinigten Staaten, von denen, was sehr charakteristisch ist, ein Teil gleichzeitig dem Tierschutz gewidmet ist. Die bedeutendste dieser Gesellschaften ist die von New York, die im Jahre 1875 begründet worden ist und seitdem unverhältnismäßig viel für den Schutz der Kinder getan hat. Ihre Berichte, deren letzter für 1905 kürzlich veröffentlicht wurde, sind wahre Fundgruben von gutem Material für die Kenntnis der mannigfachen Wege, auf denen

Digitized by Google

der Schutz der Kinder verwirklicht werden kann. Ihrem unermüdlichen und sachkundigen Sekretär, Herrn Fellow Jenkins, bin ich besonderen Dank für die von ihm gegebenen Aufklärungen und Anregungen schuldig. Insgesamt empfing die Gesellschaft während der 31 Jahre ihrer Tätigkeit 191 304 Beschwerden, die 483 460 Kinder betrafen; 82 212 Fälle wurden verfolgt und endeten mit 73 569 Verurteilungen, 125 708 Kinder wurden abgenommen und versorgt. Wie sehr die Tätigkeit in den letzten Jahren zugenommen hat, zeigen die Ziffern für 1905, die für die angegebenen Kategorien 13 673 — 9371 — 7975 — 7906 — 8641 — betragen. Auf die besondere Stellung der Gesellschaft bei den juvenile courts ist noch zurückzukommen. Die von der Gesellschaft in ihrem Heim aufgenommenen Kinder werden teils in Anstalten, teils in Familien untergebracht, zum teil auch unter Aufsicht bei den Angehörigen gelassen. Erwähnt sei hier noch das sehr nützliche von dem Beirat (counsel) der Gesellschaft herausgegebene Handbuch (Gerrys Manual), das über alle in Frage kommenden Punkte Auskunft gibt.

Aber mehr noch als die tatsächliche, im Verein mit der öffentlichen Armenpflege und der Privatwohltätigkeit geübten Fürsorge für die schutzlosen Kinder ist von Bedeutung die wachsende Verbreitung der Kenntnis dieser Zustände und die Einsicht des Zusammenhangs der Armut mit der Verwahrlosung, der Verwahrlosung mit dem Verbrechen. Eine ganz neue Bewegung, nicht nur neu für Amerika, sondern neu für die gesamte Kulturwelt ist die Behandlung jugendlicher Verbrecher (juvenile delinquent), die seit noch nicht einem Jahrzehnt in Amerika Wurzel geschlagen und in unerhört schnellem Wachstum sich über die Vereinigten Staaten verbreitet hat. Die Erörterung des Gegenstandes gehört vielleicht ebenso gut in eine Arbeit über Strafrecht, oder in eine über Erziehung. Wenn der Darsteller amerikanischen Armenwesens an ihr nicht vorübergehen kann, sondern sie als höchst bedeutend für die Frage des Armenwesens bezeichnen muß, so hat das mehrere Gründe. Zunächst ist der Strafvollzug in Amerika viel enger mit dem Armenwesen (charities) verknüpft als in andern Ländern, namentlich in Deutschland. Während hier der Strafvollzug zu der sog. inneren Staatsverwaltung gehört, sind Armenpflege und Strafvollzug in Amerika tatsächlich eng miteinander dadurch verknüpft, daß dieselben Behörden die Anstalten der Armenpflege und die Gefängnisse zu verwalten haben; Armenpflege und Strafvollzug sind dadurch in ein äußeres Verwaltungsverhältnis gerückt, das nicht ohne Folgen für die praktische Behandlung bleiben konnte. Auch die oft erwähnte National Conference führt die Bezeichnung National Conference of Charities and Correction; dasselbe gilt für die staatlichen Konferenzen. Die Berichte der State Boards enthalten ebenso Nachrichten über die Armenhäuser wie über die Gefängnisse.

Auf dem Gebiete der Kinderfürsorge sind es die für jugendliche Übeltäter (delinquents) bestimmten Anstalten, die industrial schools, die Zufluchtshäuser (refuges) und die Besserungsanstalten (reformatories), die eine der der orphanages ähnliche Entwicklung, namentlich den Übergang von der Riesenanstalt zum cottage-system durchgemacht haben; ja man darf sagen, daß gerade die Besserungsanstalten für die eigentlichen Waisenanstalten vor-

Digitized by Google

bildlich geworden sind. Auch hier besteht ein naher innerer Zusammenhang. Der jugendliche Übeltäter ist regelmäßig nur das Produkt seiner Umgebung, das Produkt gerade jener Verhältnisse, in denen Armut zum leiblichen Mangel, dieser zur Verwahrlosung und diese wiederum zum Verbrechen führt. Es sollte nahe liegen, diesen Weg rückwärts zu betrachten und den jugendlichen Übeltäter nicht als einen von seiner Umgebung loszulösenden Gegenstand strafrechtlicher Behandlung, sondern als Gegenstand liebevoller Fürsorge zu behandeln, die nicht das Ende, sondern den Anfang seiner Laufbahn würdigt. Dieser rückwärts führende Weg ist in Amerika, zunächst von einem, dann von mehreren Staaten bei Begründung der Gerichtshöfe für Jugendliche (juvenile courts) beschritten und zwar mit solchem Erfolg beschritten worden, daß heute die Aufmerksamkeit aller Nationen darauf gerichtet ist und in Amerika selbst eine hochgehende Welle des Enthusiasmus diese Bewegung trägt und fördert. Die Erörterung der Frage in der Literatur hat einen ungewöhnlichen Umfang angenommen. Henderson und Folks behandeln sie in den oben angegebenen Werken. Die National Conference hat für sie ein besonderes Komitee eingesetzt, das in mehrfachen ausführlichen Berichten den Fortschritt der Bewegung schildert. Eine Reihe von Aufsätzen aus den Federn der sachkundigsten Personen, Männern und Frauen, haben die Charities im Januarheft 1905 unter dem Titel: „A campaign for Childhood" gesammelt. Abgesehen von den Charities ist der Bewegung ein eigenes Organ in „The Juvenile Court Record" in Chicago erstanden. Schon hat sich auch eine internationale Vereinigung für diese Zwecke unter dem Namen Internationale Juvenile Association gebildet, die im Juni 1906 unter dem Vorsitz des Richters Lindsay in Chicago tagte. Sie will die gemeinsame Arbeit an diesem Werk, aber auch darüber hinaus an allen Werken der Jugendfürsorge fördern, die Bildung entsprechender lokaler Organisationen anregen und eine Zentralstelle für alle Bestrebungen zugunsten der Jugendgerichtshöfe und der Jugendfürsorge schaffen. Der Franzose Julhiet widmet den tribunaux pour enfants eine eingehende Studie, die in den Veröffentlichungen des Musée Social erschienen ist (Paris 1906). Der Österreicher Baernreither gibt in seinem umfassenden und geistvollen Werk „Jugendfürsorge und Strafrecht in den Vereinigten Staaten von Amerika" eine Darstellung der Bewegung, die sie aus ihren historischen und kulturellen, aus ihren sozialen und wirtschaftlichen Ursachen zu verstehen unternimmt. In Deutschland sind es nicht umfassende Werke, aber doch viele einzelne Studien, die sich eingehend mit der Frage beschäftigen.

Die Unterscheidung zwischen erwachsenen und jugendlichen Verbrechern ist an und für sich nicht neu. Schon im Beginn des vorigen Jahrhunderts wurde in New York eine Besserungsanstalt (institution for the reformation) begründet; die berühmte Lyman-school for boys in Massachusetts verdankt demselben Anlaß ihre Entstehung. Im ganzen wurden zwischen 1825—50 acht derartige Anstalten begründet, denen viele andere folgten. Sie machten ähnlich wie in England den Weg von den Zufluchtsstätten für Jugendliche und Besserungsanstalten (reformatories) zu Stätten durch, in denen der junge Mensch durch Arbeit zu einem besseren Gebrauch seiner Fähigkeiten

Digitized by Google

erzogen werden soll (industrial training); dieser Auffassung entspricht der Name industrial school, ganz ebenso wie in England, wo ebenfalls die den älteren Typus bildenden reformatories überwiegend zu industrial schools umgewandelt sind. Es handelt sich hier überall, ähnlich wie bei der Entfernung von Kindern aus den Armenhäusern, darum, die jungen Menschen der Berührung mit erwachsenen Verbrechern fern zu halten, sie auszubilden und zu bessern. Auch in Deutschland und Frankreich läßt sich eine ähnliche Entwicklung beobachten. An diesem Punkte vor allem setzt die amerikanische Bewegung für die juvenile courts ein, indem sie den Weg, auf dem der jugendliche Übeltäter vorwärts geschritten ist, rückwärts schreitet, in jene Verhältnisse einzudringen sucht, aus denen der junge Mensch hervorgegangen ist und auf ihn zu wirken sucht, noch bevor er dem Strafgesetz in seiner vollen Strenge verfällt. Nicht besser kann man es ausdrücken als mit den Worten, mit denen H. H. Hart die gegenwärtige Stellung der juvenile reformatories charakterisiert. Nachdem er darauf hingewiesen hat, wie sich diese Anstalten selbst allmählich aus Gefängnissen für Jugendliche (juvenile prisons) zu Erziehungsanstalten (reformatories) umgewandelt hätten, bemerkt er, daß auch die Methode eine radikale Abkehrung von strafrechtlicher Behandlung der Jugendlichen bedeute. Und so habe auch das reformatory einen neuen Platz in der Auffassung aller derer erhalten, die an Kindern Interesse nähmen. „Es ist nicht länger" — so sagt er in der im Indiana-Bulletin im Oktober 1905 erschienenen Studie — „das Mittel der *ersten* Hilfe für Kinder, die gefehlt haben, sondern es ist das letzte Zufluchtsmittel. Nur wenn wir die Zuchtmittel des Hauses, der Kirche, der Schule, des Gerichtshofes für Jugendliche, des Überwachungsbeamten erschöpft haben, dann wenden wir uns zu dem reformatory und versuchen mit ihm den Erfolg zu erzielen, den alle jene andern Mittel nicht zu erreichen vermochten." Mit andern Worten: der ganze Weg wird rückwärts zurückgelegt, bis man beim Elternhaus anlangt und zusieht, ob dort ein Versuch lohnt, alle jene andern Hilfsmittel auszuschalten. Der Stab, auf den sich die Gesellschaft auf diesem Wege stützt, ist der Gerichtshof für Jugendliche (juvenile court) und das Bewährungssystem (probation system). Wie schon der Name andeutet, ist der juvenile court ein Teil des Gerichtssystems des Staates. Seine Einrichtung bedeutet die Absonderung der von jugendlichen Personen begangenen Straftaten von dem gewöhnlichen Gerichtsverfahren und seine Verweisung an einen besonderen Gerichtshof, der nach besonderen Regeln zu entscheiden und besondere Strafen und Besserungsmittel anzuwenden hat. Unter diesen Mitteln nimmt die Entlassung und Bewährung (wie Baernreither den Ausdruck probation nicht unglücklich übersetzt hat) die hervorragendste Stelle ein. Die Bewährung erinnert in ihrem äußeren Erfolg am meisten an die auch in Deutschland in neuerer Zeit so viel erörterte bedingte Verurteilung. Doch ist sie das insofern nicht, als der Richter noch gar nicht auf eine Strafe erkannt hat, wenn er die Bewährung (probation) zuläßt. Sie stellt vielmehr den Versuch dar, den jugendlichen Übeltäter auf den schon mehr erwähnten Weg rückwärts zu geleiten, ihn dem Schutze der Eltern, der Schule, der Kirche, einer Anstalt usw. anzuvertrauen und dort zu versuchen, den erziehlichen und moralischen Ein-

Digitized by Google

fluß zu üben, der ihn abhält, von neuem ein Übeltäter zu werden. Der so in geordnete Verhältnisse zurückgestellte junge Mensch bleibt dann unter der Obhut und Fürsorge des Bewährungsbeamten (probation officer), der seine Verhältnisse eingehend zu prüfen, mit ihm in Verbindung zu bleiben und auf ihn in erziehlicher und fördernder Weise einzuwirken hat. Es ist dabei zu bemerken, daß nach dem Beispiel gebenden Gesetz von Illinois das probation-System für alle Kinder angewendet werden kann, auch wenn sie sich einer Straftat noch nicht schuldig gemacht haben. Hier berühren sich die Aufgaben der Bewährung mit den allgemeinen Aufgaben der armenpflegerischen Fürsorge und Überwachung der Kinder. Zum teil geht aber die Tätigkeit des probation officer weiter und erstreckt sich namentlich auch auf die Vorbereitung des Strafverfahrens. Ihm muß, bevor noch andere Schritte in der Angelegenheit geschehen sind, das Material zur sorgfältigen Vorprüfung der Umstände überwiesen werden. Über das Ergebnis soll er berichten; von einem Strafverfahren kann ganz abgesehen werden, wenn sich herausstellt, daß das Kind nicht schuldig ist, oder wenn dem Interesse des Kindes besser dadurch gedient zu sein scheint. Erscheint das Kind vor Gericht, so darf der Richter sein Urteil für eine bestimmte oder unbestimmte Zeit aussetzen und das Kind Eltern, Schützern, Freunden zurückstellen oder die Unterbringung des Kindes in einer Familie oder Anstalt anordnen, die in dem Staate gelegen ist und mindestens alljährlich einmal von dem board of State Charities inspiziert wird. Schlimmstenfalls soll das Kind in eine Besserungsanstalt (industrial school) gesendet werden, hier aber auch unter Aufsicht des probation officer bleiben. Die vorstehende Darstellung des Geschäftsganges entspricht der neuesten Auffassung, wie sie beispielsweise in einem Gesetz von Indiana von 1905 enthalten ist, durch das das bestehende Gesetz über juvenile courts amendiert wurde.

Das erste Gesetz, betr. Einführung der Jugendgerichtshöfe wird Illinois zugeschrieben, wo 1899 das Gesetz, betreffend die Behandlung und Kontrolle armer, verwahrloster und straffälliger Kinder (an act to regulate the treatment and control of dependent neglected, and delinquent children) erlassen wurde. Das Gesetz umfaßt alle Kinder bis zum 16. Lebensjahre und zugleich mit den straffälligen auch die armen und verwahrlosten Kinder. Die ausführlichen Begriffsbestimmungen, die das Gesetz enthält, decken sich im ganzen mit denen, die die deutschen Gesetze über Zwangs- und Fürsorgeerziehung enthalten und fügen noch die hinzu, die die Armen- und Waisenpflege betreffen. Das Gesetz von Illinois geht aber sehr viel weiter, indem es jene drei Kategorien zugleich umfaßt, die wir bei uns gesondert halten. Aber gerade diese Zusammenfassung zeigt die nahe Verwandtschaft aller drei und gibt den richtigen Begriff von der Absicht des Gesetzes, nicht auf die subjektive, sondern auf die objektive Verwahrlosung und Hilfsbedürftigkeit den entscheidenden Wert zu legen. Eine große Anzahl Staaten folgte allmählich nach unter besonders starker Betonung und Ausbildung des Gedankens der Bewährung. Soweit ich es zur Zeit zu übersehen vermag, sind es gegenwärtig 24 Staaten, die Gesetze über Jugendgerichtshöfe erlassen haben. Doch wird in dem erwähnten Bericht für die National Conference beklagt, daß im Staate Illinois, abgesehen von Chicago, von der

Digitized by Google

gesetzlichen Ermächtigung geringer Gebrauch gemacht worden sei. Namentlich hervorzuheben sind New York, Pennsylvania, Wisconsin, Indiana und vor allem Colorado, das in der Person seines Richters Lindsay in Denver der Bewegung einen besonderen Aufschwung gegeben hat. Nicht unerwähnt will ich lassen, daß E. Fellow Jenkins in seiner Schrift „Origin of the Juvenile Court" (New York 1905) mit einer leidenschaftlichen Wärme die Auffassung vertritt, daß, abgesehen von einem nicht geglückten Versuch in Massachusetts, New York 1892 das erste Gesetz inbezug auf Jugendgerichtshöfe erlassen und daß Illinois sich genau an den Wortlaut des Gesetzes von New York angeschlossen habe. Ebenso nimmt er für New York den Vorzug in Anspruch, der erste Staat gewesen zu sein, der die jugendlichen Übeltäter in einem besonderen Gebäude abgesondert von andern Verbrechern behandelte. Bei Folks und auch bei Baernreither, Julhiet u. a. finde ich dagegen durchweg den Gerichtshof von Illinois als den ersten angegeben. Jedenfalls war dieser Gerichtshof von vornherein dazu bestimmt, ausschließlich mit Angelegenheiten der Kinderfürsorge im weitesten Sinne zu tun zu haben, während es bei dem Gesetz von New York sich um einen Zusatz zu dem Strafgesetz handelte, der sich auf straffähige Kinder beschränkt und deren gesonderte Behandlung anordnete. Hieraus mag sich der Standpunkt von Fellow Jenkins erklären.

Die Tendenz geht allgemein dahin, die Kinder nicht nur in besonderen Sitzungen, sondern auch in besonderen Räumen abzuurteilen. Das Vorhandensein solcher Räume wird außer für New York noch für Indiana und Ohio ausdrücklich angegeben: für andere ist die Einrichtung besonderer Räume in Aussicht genommen. In Mass. werden die Sitzungen tatsächlich so gehalten, daß alle Personen, deren Anwesenheit der Richter für überflüssig hält, entfernt werden, und so die Verhandlungen praktisch genommen nicht öffentlich sind. Durch ein neues 1906 erlassenes Gesetz wird ein neuer, ausschließlich für Jugendliche bestimmter Gerichtshof geschaffen, mit einem besonderen Richter und zwei probation officers. Auch für Jowa findet sich eine ähnliche Angabe. Von großer Bedeutung ist — vielleicht kann dies später gesetzlich festgelegt werden — daß die Presse nicht über die Verhandlungen berichtet, wie es in Mass. auch ohne gesetzlichen Zwang tatsächlich geschieht. Mir scheint die Publizität die sehr dunkle Kehrseite der Öffentlichkeit der Gerichtsverhandlungen zu sein. Wer mit Aufmerksamkeit diese Dinge verfolgt, kann wahrnehmen, daß bestimmte Arten von Straftaten, z. B. Beraubung von Personen in abgelegenen Teilen eines Parks, Vergehungen gegen Frauen, gewisse Arten von Diebstahl und dergleichen alsbald zunehmen, sobald über einen Aufsehen erregenden Fall dieser Art in den Zeitungen berichtet worden ist. Ganz besonders gilt das für die Jugend, die hierdurch vielfach erst einen Anreiz zu ihren Vergehen erhält.

Die richterliche Gewalt wird entweder durch besondere Richter ausgeübt, die aus der Zahl der Grafschafts- oder Bezirksrichter (county, circuit judge) besonders ernannt werden, so z. B. Illinois, Ohio, Missouri u. a. m., was die Regel bildet, oder die ordentlichen Richter üben unter ihren mannigfachen Geschäften auch diese Tätigkeit aus. Vereinzelt werden auch die Richter direkt gewählt, so z. B. in den Städten

Digitized by Google

von Colorado, die mehr als 100000 Einwohner zählen. Lindsay gibt in seinem Bericht dem Wunsch Ausdruck, daß das Richteramt nicht auf Juristen beschränkt bleiben möge. Er sehe die Zeit voraus, wo der Erzieher an seine Stelle treten werde. Lindsay, von dem ich nicht weiß, ob er gelehrter Richter ist, hat sich jedenfalls durch seine vielfach besprochene und gerühmte Tätigkeit auf diesem Gebiet sowohl als Richter wie Erzieher bewährt. Er hat eine unglaublich geschickte Art, mit den Kindern und jungen Menschen zu verkehren, sie zu beeinflussen und zu sich heranzuziehen. Die Abnahme der Bandendiebstähle auf den Bahnhöfen und in Großmagazinen in Denver werden ihm von den Beteiligten in erster Linie in Rechnung gesetzt. Von der hohen Auffassung, die die Richter in ihrer Arbeit leitet, bekommt man einen Begriff, wenn man die Verhandlungen liest, die 1905 auf der Nat. Conf. geführt wurden, bei der eine Anzahl Richter anwesend waren und zur Sache das Wort nahmen. Richter Mack von Chicago betonte, daß sich der Richter als der Vertreter der väterlichen Gewalt des Staats zu betrachten und in dieser Eigenschaft nur eine Frage zu erheben habe: „Was ist das Beste für die Zukunft des Kindes". Ich selbst hatte den Vorzug, einer durch Richter Williard H. Olmsteed geleiteten Sitzung des N. Y. Juv. Court mehrere Stunden beiwohnen zu dürfen. Ich lege mit meinem Dank für die mir gewährte Erlaubnis das Zeugnis nieder, daß ich mir keinen besseren Richter auf diesem Platze denken kann. Ernst und schwer, wo Ernst und Schwere der Anklage es fordert, zwanglos und humorvoll, wo es sich um leichte Dinge handelt, schnell und doch nicht flüchtig, immer aber gütig und freundlich wußte der Richter jeden Fall seiner Eigenart gemäß zu behandeln. Hier lautete der Spruch auf Zurückgabe an die Eltern, dort auf Verweisung in ein Waisenhaus; hier machte er der mitgekommenen Mutter klar, was sie an dem Kinde bisher versäumt habe, dort gab er dem jugendlichen Missetäter zu wissen, was ihn erwartete, wenn er sich nicht bessere. Eigentliche Strafen sprach der Richter sehr wenig aus; die schwerste Entscheidung, die er während meiner Anwesenheit traf, lautete auf Verweisung in eine Besserungsanstalt. Von allen Mitteln der Hilfe, der Besserung, der Erziehung machte er einen wie ich meine höchst einsichtigen und zielbewußten Gebrauch.

Freilich setzt nun diese ganze richterliche Tätigkeit mit ihrem leichten Eingehen auf die Individualität des Kindes auch die leichte Anwendbarkeit der Hilfsmittel voraus. Hier steht in erster Linie das Bewährungssystem, das zu seiner Handhabung nicht minder geschickte probation officers, als das Urteil erfahrene und fähige Richter fordert. Hierauf wird denn auch in allen Erörterungen des Gegenstandes entscheidendes Gewicht gelegt und ausgesprochen, wie sehr der Wert dieses Amtes von der Persönlichkeit und Zuverlässigkeit des Beamten abhänge. Die probation officers sind Helfer und Fürsorger, Detektives und Untersuchungsrichter, Freunde und Erzieher und müssen auf einer hohen Stufe sozialer Einsicht stehen; sie müssen die Fähigkeit besitzen, den Charakter des Kindes zu erkennen, um auf das Kind erziehend und bessernd einwirken zn können. Die Tätigkeit wird vielfach von den großen Kinderschutzgesellschaften ausgeübt. In New York ist ein besonderer Anwalt (attorney) vorhanden, der der Society for the preven-

Digitized by Google

tion of cruelty angehört und vor dem Jugendgericht die einzelnen Sachen vertritt. In Chicago ist ein besonderer attorney angestellt, der von der Stadt Gehalt empfängt. Es ist zugleich der Leiter des Bewährungsdienstes (Chief prob. off.), dem die probation officers unterstellt sind; hierfür sind eine Anzahl Polizeibeamte durch die Stadt angestellt, die den Dienst für die Jugendlichen bei den verschiedenen Polizeistationen versehen. Außerdem ist Chicago für den Bewährungsdienst in zwölf Distrikte eingeteilt, deren Leiter von dem Juvenile Court Committee, einem Ausschuß des Womens Club in Chicago besoldet werden. Die prob. off. können bei der Mehrzahl der Gerichtshöfe nach Belieben vom Richter wieder entlassen werden. In der Mehrzahl der Staaten werden sie nicht besoldet, sondern dienen als freiwillige Helfer. Doch ist eine wachsende Tendenz zur Besoldung der Beamten wahrnehmbar. Wo sie nicht von Staat oder Stadt bezahlt werden, geschieht dies durch die Privatgesellschaften, in deren Dienst sie stehen. In Minneapolis ist ganz kürzlich (Juli 1906) eine neue Vereinigung „The Juvenile Protective League" begründet worden, die in der Arbeit an den den Jugendgerichtshöfen unterworfenen Kindern mitwirken will: ihr stehen fünf probation officers zur Verfügung, von denen drei aus öffentlichen, zwei aus privaten Mitteln besoldet werden. Eine interessante Aufstellung bringt Helen Page Bates in der Campaign, in der sie überhaupt mehrere nützliche Tabellen und Übersichten gibt. Sie berechnet die Kosten für die Besoldung der prob. off. und stellt ihnen gegenüber die Ersparnis an Kosten für die Aussendung der unter probation gestellten jungen Übeltäter (juv. offenders) in die Gefängnisse. Wird für die 8140 in Betracht kommenden Menschen nur ein Dollar pro Kopf und Woche und der Durchschnitt der Haft auf nicht mehr als drei Monate berechnet, so ergebe sich schon eine bare Ersparnis von mehr als 80000 $. Rechne man hinzu, was die jungen Leute in der Freiheit verdienten, so komme man auf mehr als 600000 $ gegenüber einem Aufwand von 70000 $ für die prob. officers. Eine ähnliche Berechnung ist für andere Bezirke gemacht, wobei die feine Bemerkung hinzugefügt wird, daß es sich nicht nur um Ersparnisse in Geld, sondern mehr noch um größere indirekte Ersparnisse in Lohn handle und in Verminderung der Wahrscheinlichkeit künftiger Verbrechen durch dieselben Übeltäter. Die Berechnung ist natürlich etwas optimistisch; immerhin geben die bisherigen Erfolge doch eine gewisse Berechtigung zum Vertrauen in das System. Eine durch Baernreither mitgeteilte Feststellung des Herrn Pettigrove zeigt z. B., daß in 222 zum Gegenstand besonderer Untersuchung gemachten Fällen 65 % der jugendlichen Übeltäter nicht mehr mit dem Gericht in Konflikt gerieten. Herr P. meint, daß dies Zahlenverhältnis annähernd für den ganzen Staat Massachusetts gelten dürfe. Selbstverständlich werden bei weitem nicht alle Missetäter unter probation gestellt. So wurden in Chicago 1904 von 2473 jungen Übeltätern 1200, von 2300 verwahrlosten Kindern 871 unter probation gestellt; in New York von 7631 nur 1098, in Denver von 389 allerdings 247; hierbei entfällt übrigens der Hauptanteil auf die Knaben, während bei Mädchen von der probation ein verhältnismäßig geringer Gebrauch gemacht wurde.

Ergänzt wird das System der juv. courts durch Maßregeln gegen die

Digitized by Google

Eltern oder sonstige Personen, die zur Obhut über die Kinder verpflichtet sind. Auf der einen Seite werden die Eltern angehalten, für die Kinder, soweit sie dazu fähig sind, den Unterhalt in Anstalten oder Familien zu tragen oder dazu Beiträge zu leisten; auf der andern Seite werden sie direkt dafür strafrechtlich haftbar gemacht, wenn sie die ihnen obliegende Aufsicht versäumen, oder gar die Kinder selbst zum Laster anhalten. Nicht weniger als zehn Staaten haben 1904 und ebensoviel 1905 dahingehende Gesetze angenommen. Zum teil sind die Vorschriften sehr streng; einige gehen sogar, wie z. B. Indiana, soweit, auch andere Personen verantwortlich zu machen; so wird es durch ein Gesetz von 1905 unter Strafe gestellt, wenn abgesehen von den Eltern jemand einen Knaben unter 16 Jahren oder ein Mädchen unter 17 Jahren in ein Vergnügungslokal mitnimmt, wo berauschende Getränke verkauft werden. New York hat merkwürdiger- und bedauerlicherweise die Stadt von der Wirksamkeit eines ähnlichen Gesetzes ausgeschlossen, das im übrigen für den ganzen Staat erlassen worden ist.

Es gibt, vielleicht abgesehen von der Bekämpfung der Tuberkulose, kein Werk auf dem Gebiet sozialer Tätigkeit, das in kürzester Zeit so geradezu reißende Fortschritte gemacht hätte, wie die juvenile courts. Die Bewegung ist nicht ohne Gegner geblieben und auch die besonnenen Freunde der Sache verkennen nicht, daß noch viele Schwierigkeiten zu überwinden sind. Aber die Stärke der Bewegung liegt in der Abwendung von einem System, das den Gedanken der Vergeltung in die vorderste Reihe stellte zum Schaden des sozialen Gedankens. Neu und verheißungsvoll klingt es, wenn in den Berichten für die Nat. Conf. ausgesprochen wird: „Das einzige Merkmal, das wir gelten lassen, ist, daß alles hilflose Kinder sind, die Liebe und Aufmunterung nötig haben." Und an einer andern Stelle „in dem Kinde der Jugendgerichtshöfe finden sich unabsehbare Möglichkeiten von gut und böse". Richter Lindsay spricht aus, „Das Wesentliche ist die Herstellung von Beziehungen zu dem Kinde; der Fall muß vom Standpunkt des Kindes aus verstanden werden. Die Jugendgerichtshöfe bauen sich auf dem Prinzip der Liebe auf" und Präsident Roosevelt sprach in seiner Botschaft an den Kongreß im Dezember 1904 das schöne Wort, daß es sich bei dieser Arbeit in Wahrheit um ein Aufbauen des Charakters handle. Ich möchte hinzufügen: der Gedanke der Jugendgerichtshöfe bedeutet, daß man die Straftat und die Zustände des Kindes und jugendlicher Menschen in Zusammenhang bringen will mit den Gesamtzuständen wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Art, aus denen Art und Wesen des Kindes sich mit Naturnotwendigkeit bildete. Diese Einsicht, erprobt an Tausenden von jungen Menschen, muß zur Einsicht werden in die gesamten wirtschaftlichen und sozialen Zustände und ein anderes Verstehen und Helfen auf dem gesamten wirtschaftlichen und sozialen Gebiet reifen.

Digitized by Google

VIII.

Settlements.

Wer in Chicago die großen Schlacht- und Viehhöfe (Stock yards) besucht, mag eine Meile weiter östlich gehen, um in eine armselige und reizlose Gegend zu gelangen mit kleinen Häusern, ungepflegten Straßen, mit vielem Schmutz und vielen schlechten Gerüchen. Dort steht in der Ashland Avenue ein einstöckiges Haus, in dessen unteren Räumen ein Nahrungsmittelgeschäft sich befindet und dessen obere Räume The University of Chicago Settlement beherbergen. Es sind einfache, schmucklose Räume, die aber von der Sorgfalt weiblicher Hände zeugen. Eine Dame in mittleren Jahren führt dort das Regiment: Miß Mary E. Mc. Dowell, die Leiterin (head resident) dieses Settlement. Es war an einem freundlichen Septembertage, als ich zum ersten Male ein Settlement sah, eine jener Einrichtungen, von denen ich genug gelesen und gehört hatte, um auf den ersten Eindruck begierig zu sein. Und als ich mich mit Mc. Dowell und ihren damals anwesenden sechs Helferinnen zu einem einfachen Mittagsmahle niedersetzte und von ihnen alle Aufklärung über ihre Arbeit erhielt, konnte ich den äußeren Eindruck durch innere Eindrücke mannigfach ergänzen. Es ist kein Zufall, daß das Settlement an dieser Stelle begründet worden ist. Gerade weil hier die Stock yards ihre Arbeit betreiben, weil hier die sanitären Zustände schlechter als in andern Teilen der Stadt sind, weil die mangelhaften Schulverhältnisse eine große Zahl von Kindern auf die Straße treiben und weil auf jeden vierzigsten wahlberechtigten Mann eine Kneipe kommt und weil endlich alle denkbaren Nationalitäten hier zusammenströmen — eben darum wurde 1894 das Settlement hier begründet. Zwei Angehörige des Department of Sociology an der Universität waren die ersten Insassen (resident) der kleinen Räume, die schon am Ende des Jahres erweitert wurden und durch Einzug einer weiblichen Helferin (woman resident) den Charakter eines Heims erhielten. Dann kamen andere hinzu; die Räume wurden erneut erweitert; ein besonderes Gebäude für Turnen, Baden, Spiele wurde ganz in der Nähe errichtet. Dort haben die verschiedensten Vereinigungen älterer und junger Leute ihren Sitz, so The women's club, the Alliance Athletic Club, Mandolin Orchestra, der von Kindern gebildete Klub der Little Neighbours, working boys and girls gymnasium class, ja sogar eine dancing class. Andere Organisationen, so namentlich The Packing Trades Councils, halten dort ihre Sitzungen ab. Auch haben

Digitized by Google

andere Bestrebungen der Wohlfahrt Verbindung mit dem Settlement. Endlich seien die in dem Gebäude befindliche öffentliche Bibliothek und die Pfennigsparkasse hervorgehoben.

Von dem Settlement in der Ashland Avenue begab ich mich zu dem weit mehr bekannten und weit öfter genannten Hull House, der Schöpfung von Jane Addams, die eine nie versagende Güte und Freundlichkeit mit festem Willen und vollstem Verständnis sozialer Aufgaben verbindet. Hull House macht einen weit stattlicheren Eindruck. Neben dem Eingang befindet sich ein Empfangsraum, in dem mich Miß Adams begrüßte und mit dem größeren Teil ihrer Helfer bekannt machte. Das Haus dient ausschließlich dem Zwecke des Settlement und enthält die verschiedensten Räume für alle denkbaren Zwecke, Kinderbewahrung, Handfertigkeit, Wohn- und Klubräume usw. Ganz neuerdings ist, wie ich einem Bericht entnehme, ein besonderes Klubhaus, ausschließlich für Knaben bestimmt, hinzugekommen und die Errichtung eines besonderen Gebäudes durch die Freundlichkeit eines Gönners in Aussicht genommen, das eine Krippe und eine Krankenküche enthalten soll. Auch das Hull House liegt weit ab vom Zentrum der Stadt und inmitten einer Bevölkerung, die aus den verschiedensten Nationalitäten, namentlich Griechen, Armeniern, Rumänen, Slawen usw., besteht. Im Hull House waren, abgesehen von einigem Dienstpersonal, 30 Helferinnen ehrenamtlich tätig.

In Boston sah ich das South-End House, damals im 13. Jahre seines Bestehens, zu dem noch ein mit vier Frauen besetztes, an anderer Stelle belegenes Haus gehört. An der Spitze steht Robert A. Woods; ihm zur Seite acht Helfer (residents). Dies Settlement begann seine Tätigkeit 1891. Auch hier wurden Klubs von jungen Leuten organisiert, Beziehungen zu den Leitern der trade unions gesucht, Lesegelegenheit geschaffen, die Schaffung von Badegelegenheit angeregt und dergl. mehr. Ein kleiner aber charakteristischer Versuch wurde mit Wiederbelebung einer Art Spitzenindustrie gemacht, die einige junge Frauen in den Stand setzte, sich selbst zu erhalten. Die in der Nachbarschaft durch Besuche und Anknüpfung von Beziehungen geübte Tätigkeit ist dem Fremden bei dem Besuche des Settlement nicht sichtbar; sie bildet aber einen wesentlichen Teil der Arbeit.

Das von John D. Adams geleitete Lincoln-House war erst vor kurzem in seinen hübschen hellen Neubau eingezogen, von dem aus mannigfache Tätigkeit betrieben wird. Kindergarten, Spiele der Knaben und Mädchen, Klubs junger Männer und Frauen usw. Als Besonderheit mag hier noch die Begründung eines Sommerferienheims in Osterville erwähnt werden. Das ebenfalls wohlbekannte Denison House in Boston zu sehen fand ich leider keine Gelegenheit mehr.

Von andern Settlements, in denen ich länger verweilen konnte, möchte ich namentlich das Greenwich House im Westen von New York hervorheben, das in einem schmalen und einfachen Hause nahe dem Washington Square untergebracht ist, geleitet von Mrs. Mary Kingsbury Simkhovitch, die ihr Gatte, der Universitätsbibliothekar Vladimir S. unterstützt. Ich nenne zuletzt die Educational Alliance, der ein großes Gebäude im Osten

Digitized by Google

von New York zur Verfügung steht; sie stellt sich die Aufgabe, die Einwohner erziehlich, sozial, humanitär zu beeinflussen und sie zu amerikanisieren. Das letzte versteht sich in bezug auf die Einwanderer, die in jenem Stadtteil ganz überwiegend aus Juden bestehen, so daß das dem Werk, ohne daß es seiner Satzung nach konfessionell beschränkt ist, tatsächlich doch die Arbeit an und mit Juden den Stempel aufprägt. Hier steht David Blaustein an der Spitze. Der Schwerpunkt der Tätigkeit liegt in der Erziehung der Jugend, die in den Elementen, sowie in höherer Handfertigkeit und Musik ausgebildet werden, aber auch Gelegenheit zur Vereinigung und zu körperlicher Übung finden. In den Klassen für die verschiedenen Zweige des Unterrichts befinden sich etwa 1200 Teilnehmer. Eine Besonderheit bildet der Dachgarten, der über die ganze Grundfläche des Gebäudes ausgebreitet ist und je nach der Tageszeit den Kindern oder allen Altersklassen zugänglich ist. Namentlich sind es Abendunterhaltungen, die in dem Garten zahlreiche Teilnehmer anziehen.

Die Zahl der Settlements, die ich persönlich in Augenschein nehmen konnte, ist nicht sehr erheblich. Doch glaube ich, daß ich einen genügenden Einblick erhielt, um in Verbindung mit dem Studium ihrer Literatur Wert und Bedeutung dieser Einrichtung würdigen zu können. Die Geschichte der Settlements, die auf englischem Boden entstanden sind, darf ich als bekannt voraussetzen. Man weiß, wie die entsetzlichen Zustände im Osten von London Männer wie Carlyle, Kingsley, Arnold, Ruskin aufs tiefste bewegten und wie diese Eindrücke allmählich zur Auslösung des Gedankens führten, die Hilfe nicht wie seither von oben nach unten in der wohlbekannten Haltung des Wohltäters darzubringen, sondern dem leidenden Volke Freund zu werden und unter den Ärmsten und Elendesten Nachbar unter Nachbarn zu werden. Man weiß, wie Toynbee den Gedanken mit Begeisterung aufnahm und wie ihm zu Ehren die erste im eigenen Gebäude begründete Niederlassung Toynbee Hall genannt wurde und wie Stanton Coit in seinem bekannten Werk: Die Nachbarschaftsgilden (neighbourhood guild) den Gedanken für Amerika aufnahm und in dem ebenso genannten Settlement in New York verwirklichte. Für Amerika handelt es sich um eine verhältnismäßig junge Bewegung; es verging längere Zeit, bis dem von Coit 1887 gegebenen Beispiel andere folgten. Hull House wurde 1889 begründet, South-End House 1894, das College Settlement in Philadelpia 1892, das Hiram House in Cleveland 1896 usw. Im ganzen hat sich die Zahl, wie sie die Bibliography of Settlements angibt, von 1900 auf 1905 verdoppelt, d. h. ist von 103 auf 221 gestiegen. Doch scheint mir diese Ziffer unzutreffend. Das von dem Institute of Social Service herausgegebene Jahrbuch „Social Progress“ weist nur 115 Settlements nach, von denen, wenn man den engeren und eigentlichen Begriff des Settlement ins Auge faßt, meines Erachtens noch eine nicht unerhebliche Zahl wird ausgeschaltet werden müssen.

Auch an die Settlements hat sich ebenso wie an die juvenile courts eine außerordentlich umfangreiche Literatur angeschlossen, die um so schwerer zu übersehen ist, als sie sich in Zeitschriften, Berichten usw. verstreut findet. Von monographischen Darstellungen sind, abgesehen von dem grundlegenden,

Digitized by Google

schon erwähnten Werk von Stanton Coit, namentlich C. R. Henderson: Social Settlements, und Robert A. Woods: University Settlements, sowie eine Sammlung von Aufsätzen unter dem Titel: Social Settlements (in Social Service, April 1905) hervorzuheben. Von andern Quellen der Belehrung sind wiederum die Erörterungen in den Nat. Conferences of Charities and Correction, die erwähnte Bibliographie, die Berichte der College Settlements Association und vor allem die Berichte der Settlements selbst zu nennen; unter ihnen ist namentlich Hull House der Gegenstand sehr vielfacher Erörterungen geworden. Jane Addams selbst gibt in einem in Social Service veröffentlichten Aufsatz: „The subjective necessity for social settlements" eine sorgfältige Begründung für die Notwendigkeit dieser Einrichtung. Den persönlichen Drang zum Social Settlement führt sie auf drei Hauptmotive zurück: zunächst das Bedürfnis, den gesamten sozialen Organismus demokratisch zu gestalten, zweitens das Bedürfnis, den ärmeren Klassen von den Gütern der Zivilisation den ihnen gebührenden Anteil zu geben und drittens eine Art Wiedergeburt des Christentums, eine Rückkehr zu den in ihm enthaltenen alten Menschheitsgedanken, mit andern Worten: der sozial genannte moderne Mensch, beunruhigt durch die immer schärfere Scheidung zwischen reich und arm und durch die Entfremdung der Angehörigen derselben Nation, betrübt über die Beschränkung der großen Mehrzahl auf den Gewinn des notdürftigsten Lebensunterhaltes, der den Genuß höherer Lebensgüter nicht gestattet, geängstigt durch den Übermut der besitzenden und den Niedergang der ärmeren Klassen — dieser sozial gerichtete moderne Mensch möchte an seinem Teile dazu beitragen, daß wirkliche Menschlichkeit, Brüderlichkeit und Gemeinschaft wieder hergestellt würden, jene alte Gemeinschaft der ersten Bekenner der christlichen Kirche, deren Glieder sich als Brüder und Schwestern untereinander betrachteten. Wer aber diesen Geist brüderlicher, oder wie wir es heute besser nennen, sozialer Gesinnung betätigen will, bleibt ohne Wirkung, wenn er nur in seiner Wohnstätte derartigen Gedanken nachhängt oder im günstigsten Falle gelegentliche Besuche in den Quartieren der Armen macht. Was er damit gibt, wird als Wohltätigkeit empfunden, nicht aber als Wohltat. Will er wirklich von seinen Gedanken, von seinem Können, von seinem Wissen mitteilen, will er wirklich ein Helfer und Freund sein, so muß er mit jenen leben, die seiner bedürfen, muß sie zu sich hinaufziehen und sie Anteil nehmen lassen an dem, was ihm selbst der höhere Wert und Inhalt des Lebens erscheint. Und da die Massen, auf die er wirken will, nicht zu ihm kommen, so muß er zu ihnen gehen, sich unter ihnen niederlassen, mit ihnen leben. Soviel er gibt, empfängt er aber auch. Im ganzen ist unsere Jugend von der Berührung mit den ärmeren Klassen weit entfernt. Mit Recht sagt Jane Addams über diesen Punkt, daß gerade unsere sog. wohlerzogenen jungen Leute diesen Mißstand am stärksten empfinden müßten; aber gerade sie täten sehr wenig in der Richtung auf Lösung der sozialen Probleme und würden zu einem unnützen, übersensitiven Leben erzogen. Gerade in Amerika — es gilt das aber auch für alle anderen Kulturländer — gibt es eine große Zahl junger Menschen, die gar kein Feld der Betätigung finden. „Solch Leben scheint mir" — so sagt Jane Addams dann wört-

Digitized by Google

lich — „nicht minder bedauernswert als das der ärmeren Klassen." In diesem Sinne meint auch Henderson, daß die Bewohner der feinen Viertel viel von dem Volk lernen könnten, das in ärmlichen Hütten wohne und sein geistiges Leben unter so entmutigenden Verhältnissen führen müßte. Es sei gar kein vernünftiger Grund, warum die Arbeiter nicht ihrerseits Missionare zu diesen Millionären entsenden sollten, die den Anblick eines Heeres schlecht gekleideter Leute sehr nötig hätten. Der Sinn des Settlement ist daher nicht, wie im Beginn der Bewegung häufig fälschlich angenommen wurde, eine andere Form der Wohltätigkeit einzuführen, wie sie etwa durch die Begründung eines district committee geübt wird, oder durch Unterricht und Erziehung die ärmeren Volksklassen zu heben, sondern ihr Sinn ist die Begründung kameradschaftlichen Geistes. „The settlement stands" — wie es Woods ausdrückt — „for fellowship." In diesem Sinne gebietet der Gedanke des Settlement Teilnahme an den Kämpfen der arbeitenden Klassen für Gewinnung besserer Lebenslage und einen größeren Anteil an den Segnungen der Zivilisation. Religion ist nicht, wie viele meinen, aus dem Bereich der Bestrebungen ausgeschlossen. Nur will das Settlement nicht selbst — soweit es sich nicht um ein eigentlich konfessionelles Settlement handelt — eine bestimmte Konfession auf seine Fahne schreiben. Jedermanns Glaube soll respektiert werden, was nicht, um wiederum mit Woods zu reden, „die Neutralität der Gleichgültigkeit", sondern Toleranz sei. Das Verhalten des Settlement gegenüber der Religion sei ungefähr dasselbe, wie gegenüber der Arbeiterfrage und der Politik. Es kümmere sich wenig um die Partei, um so mehr aber um das Gemeinwesen. In dem Bericht des Chicago University Settlement für 1904 findet sich über die praktische Betätigung in dieser Richtung eine hübsche Stelle. Der Bericht spricht von den verschiedenen Idealen der dort wohnenden Vertreter der verschiedenen Nationen; die Böhmen interessierten sich vornehmlich für religiöse, die Polen für patriotische Fragen, während die Deutschen sich mit sozialen Fragen, die Iren mit praktischer Politik beschäftigten. Hier gelte es nun, in einer Gemeinschaft von so verschiedenen sozialen und religiösen Elementen einen stark zentralisierenden Einfluß zu üben, der nicht parteipolitisch und nicht konfessionell sei. So sei das Bestreben des Settlement, die verschiedenen Nationalitäten zu nehmen, wie sie sind, zu erkennen, was das Gemeinschaftliche in ihren verschiedenen Idealen sei und durch die Weckung des Bewußtseins für gemeinschaftliche soziale Interessen sie zu einem neuen bürgerlichen Leben zu vereinigen. Ich führe noch die Worte von Graham Taylor an, der in dem Aufsatz: „Whither the Settlement Movement tends" schreibt: „Das Settlement ist keine Kirche, aber es ist der Gehilfe aller Kirchen. Es ist keine Wohltätigkeitsanstalt, aber es unterstützt die Organisation und gegenseitige Hilfeleistung aller Wohltätigkeitseinrichtungen. Es ist keine Schule, aber es ist den Volksschulen zu gemeinsamem Wirken verbunden und will ihnen gern den Teil seiner Arbeit überlassen, den sie übernehmen wollen. Es gehört keiner Partei an, hat aber seit nahezu einem Jahrzehnt in den Kämpfen um die politische Macht bei städtischen und staatlichen Wahlen sein Gewicht in die Wagschale werfen können. Es ist nicht ein ausschließlich sozialer Kreis, aber es strebt danach,

Digitized by Google

Mittelpunkt und Quelle wahrhaft sozialen Lebens und höchster Vaterlandsliebe zu sein. Es ist keine ‚klassenbewußte' Gruppe, sondern im Gegenteil bemüht, Klassenunterschiede zu verwischen, zwischen den verschiedenen Klassen zu vermitteln und den sozialen Frieden herbeizuführen." Endlich noch die Äußerung von Carl Schurz (zitiert bei Henderson): „In dem Bestreben, die Trennung der verschiedenen Klassen zu überbrücken, ist keine Einrichtung mehr der Wertschätzung, der Ermutigung und der Unterstützung würdig. Das University Settlement ist die in der Absicht organisierte Arbeit, die höhere Kultur und die sozialen Elemente, die sie vertritt, in nächste und sympathische Berührung mit den ärmeren Klassen zu bringen."

Um die Frage zu beantworten, inwieweit die hohe Aufgabe erfüllt wird, die die Settlements sich stellen, muß man zunächst fragen, durch welche Kräfte und mit welchen Mitteln sie arbeiten und welchen Umfang ihre Tätigkeit gewonnen hat. Es bedarf kaum näherer Ausführung, daß eine Aufgabe von so weittragender Bedeutung nur durch Persönlichkeiten gelöst werden kann, die in hohem Maße vom Geiste der Solidarität erfüllt sind und mit Kenntnissen auf wissenschaftlichem und pädagogischem Gebiet Feingefühl, Liebe zum Volk und Fähigkeit der Selbstaufopferung verbinden. Kein Wunder daher, daß überall, wo von dem Arbeiter in dem Settlement die Rede ist, eins vor allem betont wird, der Persönlichkeitswert. Jene Männer, die zuerst die Idee der Settlements in England praktisch zu verwirklichen suchten, wie Toynbee, wie Stanton Coit und Jane Addams in Amerika, besaßen diesen Persönlichkeitswert im höchsten Maße und drückten dieser neuen Arbeit ihren Stempel auf. Blicke ich zurück auf jene Menschen, deren Bekanntschaft ich mich in Amerika erfreuen, deren Wirksamkeit in den Settlements ich selbst als ein leider nur flüchtiger Gast beobachten durfte, so habe ich zu bekennen, daß durchweg derselbe Geist persönlicher Hingabe zu finden war. Ich kann nicht genug davon sagen, welch ernster Sinn und welche heitere Fröhlichkeit zugleich in diesen Menschen waltet. Nichts von Dünkel und Hochmut, nichts von jener gerade dem Armen so unerträglichen Herablassung und Bevormundung, sondern ein Geist wirklicher Kameradschaft, ein strahlend heiteres Vertrauen in das Gelingen des Werkes und eine goldene Zuversicht in das Gute im Menschen, das nur durch widrige Verhältnisse zurückgescheucht, der Auferstehung und der Wiederbelebung harrt. Wie dankbar gedenke ich der guten Stunden, die ich in jenen einfachen Häusern verlebte, wie oft wurde ich von diesem Gefühl des Sieges über Schlechtes und Niedriges mit fortgerissen.

Die Arbeiter in den Settlements scheiden sich in residents und non residents. Im Grunde liegt hierin ein Widerspruch; denn gerade das Wohnen (residence) inmitten der Bevölkerung, der man helfen will, gehört zu den ausgesprochenen Voraussetzungen des Settlement. Trotzdem hat sich die Tätigkeit so entwickelt, daß tatsächlich diese beiden Klassen von Arbeitern an dem Werk teilnehmen. An der Spitze der Unternehmung steht der oder die Leiterin (head worker), deren Persönlichkeit für das Gelingen der Arbeit in erster Linie entscheidend ist. Ihnen zur Seite stehen die residents, die wiederum zu scheiden sind in solche, die aus der Settlement-Arbeit ihren Hauptberuf machen und dafür, abgesehen von dem freien Aufenthalt

Digitized by Google

im Settlement, eine Vergütung erhalten, und in solche, die ihren Lebensunterhalt in anderer Weise erwerben und sich nur in ihren freien Stunden für das Werk zur Verfügung stellen können. Zu den residents gesellt sich dann eine mehr oder minder große Zahl non-residents, für die das Settlement eine Art Hauptquartier bildet, von dem aus sie die Aufträge für ihre Arbeit erhalten und mit dem sie in lebendiger Verbindung bleiben. Die Klasse der residents ergänzt sich nach englischem Vorbild vielfach aus Studierenden, wie denn in England die Settlements gerade aus dem Bedürfnis der Studierenden hervorgegangen sind, von ihrem Bildungsschatz den an geistiger Nahrung Mangel leidenden Genossen mitteilen zu können. Dies ist der bestimmte Typus des university settlement, während das social settlement in seiner allgemeineren Bedeutung diese enge Verbindung mit Universitätskreisen nicht voraussetzt, sondern ganz allgemein soziale Tätigkeit übt, vielfach aus der Wohltätigkeitsarbeit hervorgegangen, zum Teil als ein Stück kirchlicher Arbeit entstanden, zum Teil auch ohne jeden Anschluß an eine bestimmte Stelle sich direkt als Settlement bezeichnet. Wie schon aus den oben erwähnten Bemerkungen von Jane Addams hervorgeht, ist es nicht allein das Bedürfnis des Volkes, Helfer zu finden, sondern ebensowohl das subjektive Bedürfnis sozial empfindender Kreise und namentlich der studierenden männlichen Jugend und der in den colleges auf eine hohe Stufe der Bildung gehobenen weiblichen Jugend, ihre Kraft dem Wohle der Gesamtheit zu widmen. Ihre Zahl ist nicht gering. Aber freilich ist, ganz wie bei uns in Deutschland, der gute Wille vielfach stärker als ihr Wissen und Können auf sozialem Gebiet. Hierüber wird noch viel geklagt. Ein Bericht von Greenwich House spricht geradezu aus, daß sie noch weit entfernt davon seien, das Problem gelöst zu haben, wie man die freiwilligen Helfer zu erziehen habe. „Das Publikum," so heißt es dort, „bilde seine Idee von dem, was ein Settlement sei, häufig von der Bekanntschaft mit einem seiner gelegentlichen Helfer, der auch nicht die entfernteste Ahnung von den wirklichen Zuständen der arbeitenden Klassen besitze." Auf der andern Seite wird allerdings nicht verkannt, welche Bedeutung die Tätigkeit in den Settlements für die helfenden Kräfte selbst habe. „Eine große Zahl von Leuten in guten Verhältnissen," meint Woods, „habe sich durch ihre Bekanntschaft mit den leitenden Gedanken der Settlements eine gesundere und festere Auffassung von sozialer Tätigkeit gebildet." Und in einem Aufsatz über Neighbourhood work in den Charities (Januar 1906) wird gerühmt, welchen starken Eindruck diese Tätigkeit hinterlasse und wie sehr sie auf die eigene Lebensführung zurückwirke: in dieser Arbeit nähme der Mitarbeiter viel von Güte, Freundlichkeit, Mut wahr, die er nie an solchen Stellen vermutet hätte; er sähe viel Herzenshärte durch die Zustände erklärt, unter denen die Menschen genötigt wären zu leben und zu arbeiten; Mädchen und Frauen, die über ihre Kraft sich anstrengen müßten; Männer, die wegen Alters ihre Arbeit verlören usw. Und wenn er all das in sich aufgenommen habe, so werde er bei der bloßen Betrachtung nicht stehen bleiben, sondern mit allen Kräften die von ihm wahrgenommenen sozialen Mängel zu heilen suchen. Es liegt in der Natur der Sache, daß die Mitarbeit in den Settlements die Teilnehmer bildet und zu Trägern

Digitized by Google

sozialer Tätigkeit geschickt macht. Dennoch hat man sich nicht mit dieser lediglich praktischen Ausbildung begnügt, sondern ist bestrebt, denen, die helfen wollen, die Möglichkeit einer speziellen Ausbildung auf sozialem und charitativen Gebiet zu geben. Hier setzt die Bewegung der philanthropical school ein, die namentlich in Brackett und Devine ihre Apostel und Lehrer besitzen. Diese Schulen unterrichten teils in kleineren, nur kurze Zeit umfassenden Kursen oder in geschlossenen schulartigen Einrichtungen über die gesamten für soziale und charitative Tätigkeit in Frage kommenden Gebiete. Ich habe diese Frage bei anderer Gelegenheit — auf dem im Mai 1906 in Mailand abgehaltenen internationalen Kongreß für Armenpflege und Wohltätigkeit — zum Gegenstand eines Vortrages gemacht, in dem ich alle auch außerhalb Amerikas bestehenden derartigen Unterrichtsgelegenheiten erörterte und möchte daher an dieser Stelle nicht weiter auf die spezielle Frage eingehen. Nur soviel sei hier bemerkt, daß das Bedürfnis solcher planmäßigen Unterweisung in Verbindung mit praktischer Tätigkeit wesentlich aus dem praktischen Bedürfnis der großen Wohltätigkeitsorganisationen, namentlich der char. org. societies entstanden ist, die geradezu an geeigneten helfenden Kräften Not leiden. Ihnen hat sich das Bedürfnis der Settlements nach derartigen Kräften hinzugesellt. Tatsächlich ist das Bedürfnis nach helfenden Kräften und die Möglichkeit ihrer Verwendung sehr groß, nachdem man mehr und mehr erkannt hat, daß es sehr wesentlich darauf ankommt, geeignete Kräfte zu gewinnen, die die für wohltätige Zwecke bestimmten Mittel verwenden, ja daß es mit diesen Mitteln Verschwendung treiben hieße, wenn sie den Händen von Dilettanten anvertraut würden. In habe in dem Abschnitt über die Verbindung der Wohltätigkeitsbestrebungen hierüber schon gesprochen und kann nur wiederholen, daß diese Auffassung auch für deutsche Verhältnisse sehr lehrreich ist, wo der dilettantische Betrieb der Wohltätigkeit noch durchaus überwiegt. In den Vereinigten Staaten beginnt dagegen die Laufbahn eines Helfers in den verschiedenen Zweigen der Wohltätigkeit und sozialer Fürsorge eine selbständige Laufbahn zu werden, der die gleiche Berechtigung zugestanden wird, wie der des Arztes, des Geistlichen, des Lehrers usw.

Die Settlements haben dieses Bedürfnis wesentlich vermehrt und selbst begonnen, Mittelpunkte sozialer Erkenntnis und Forschung, eine Art sozialer Laboratorien zu werden. Gerade von ihnen aus sind bereits zahlreiche Veröffentlichungen sozialer Statistik und Beschreibung der Zustände der arbeitenden Klassen ausgegangen, unter denen die Hull House Map and Papers sich besondere Anerkennung erworben haben. Man muß die vorstehenden Ausführungen berücksichtigen, um die Zahl der helfenden Kräfte in den Settlements zu würdigen. Was zunächst im Gegensatz zu England auffällt, ist die große Zahl weiblicher Kräfte; sie überwiegt so stark, daß die Männer dagegen fast zurücktreten und bestenfalls eine Ergänzung der Frauentätigkeit zu bilden scheinen; dies ist ein durchaus amerikanischer Zug. Die Bildung der Frauen ist, allgemein gesprochen, besser als die der Männer, die vor allem auch, abgesehen von berufsmäßiger sozialer Tätigkeit, diesen Dingen sehr viel weniger Zeit widmen, als die Frauen. Ich erwähnte schon Hull House mit 30, das Chicago University Settlement mit 6—8,

Digitized by Google

Greenwich House mit ebenso viel Helferinnen, während South-End House eine Männer- und eine Frauenniederlassung, jene mit 8, diese mit 4 Helfern zählt. Die College Settlements umfassen gegenwärtig 13 colleges, darunter die berühmten von Wellesley, Brynn Mawr, Vassar, Redcliffe und andere. Sie sind in der College Settlements Association vereinigt; ihre Niederlassungen sind in New York, Boston und Philadelphia; außerdem haben sie Beziehungen zu einer Anzahl anderer Anstalten. Soweit der letzte Bericht für 1905 erkennen läßt, befanden sich im New Yorker Settlement 14 residents, die drei Monate und länger dort lebten, 9 auf die Dauer von 1—3 Monaten, 8 vorübergehend und 50—60 mit ihnen verbundene Helfer, in Philadelphia 14 residents, unter denen 4 schon 5 Jahre dem Settlement angehörten, in Boston (Denison House) 7 residents, 7 Besucherinnen und etwa 60 non-residents. Im übrigen handelt es sich um sehr verschiedene Ziffern und eine sehr verschieden ausgedehnte Tätigkeit, deren Bedeutung keineswegs immer nach der Zahl der Mitglieder beurteilt werden kann. Im ganzen wurden nach den von dem Institute of Social Service gesammelten, im „Progress" veröffentlichten, aber auch nicht ganz vollständigen Ziffern 115 Settlements gezählt mit 837 residents und 3907 und zwar 118 männlichen und 3556 weiblichen non-residents: im ganzen also 4744 helfende Kräfte; von ihnen widmeten 603 und zwar 497 Frauen und 106 Männer sich vollständig der Arbeit in den Settlements.

Doch ist auch hier wiederum zu bemerken, daß nicht alles, was sich Settlement nennt, auch wirklich Settlement ist. Das erkennt man besonders klar, wenn man die Tätigkeitsgebiete der Settlements näher betrachtet. Diese Tätigkeit ist an sich unbegrenzt. Nichts, was die Zustände der arbeitenden Klassen verbessern, nichts, was die Lebenshaltung heben, nichts was Gesundheit und Erwerbstätigkeit sichern kann, ist davon ausgeschlossen; jedem Alter, jedem Geschlecht, jedem Stande, jedem Beruf soll die Tätigkeit zugute kommen. Demgemäß weisen die Berichte der einzelnen Settlementnts eine ungeheure Mannigfaltigkeit auf, von der Arbeit in den Kindergärten aufwärts bis zu der hochstehenden Arbeit mit den Leitern der trade-unions zur Herbeiführung von Maßregeln des Arbeiterschutzes oder Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Scheidet man die Tätigkeitsgebiete nach den Lebensaltern, so finden sich für das Alter der Kindheit die Fürsorge für Säuglinge, die Abgabe von guter Milch, Beschäftigungsspiele für kleine Kinder und dergl. mehr. Für das schulpflichtige Alter, also Kinder von 6—14 Jahren, kommen Unterricht der mannigfachsten Art, Ferienkolonien, Spiele, Gymnastik, Bäder, Unterricht in Musik und Kunst usw. in Betracht; auch spielt hier schon die Sorge für die Einschränkung und Abschaffung der Kinderarbeit eine bedeutende Rolle. Für die Jugend handelt es sich namentlich um Ermöglichung von Fortbildungsunterricht, Handfertigkeit für die Knaben, Haushaltungsunterricht in Nähen, Schneidern, Kochen für die Mädchen, um Bereitstellung guten Lesestoffs, Abendunterhaltung, Spiele und Gymnastik; gern wird die Verbindung der jungen Menschen in Klubs angestrebt, wobei die englische und amerikanische Gewohnheit des Sports von erheblichem Einfluß ist. Auch bringt man die beiden Geschlechter zusammen, veranstaltet für sie in den Turnhallen ge-

Digitized by Google

meinsame Unterhaltungen, Tänze und sonstige Belustigungen. Die Erwachsenen, geschieden in Frauen und Männer, werden ebenfalls zu Unternehmungen angeregt, die die Gesundheit kräftigen; Schwächeren sucht man Sommererholung zu verschaffen. Unterhaltung und Belehrung, namentlich das Bibliothekswesen spielen hier eine bedeutende Rolle. Die Mütter werden in Mütterabenden zu vereinigen gesucht, wo sie über Ernährung und Erziehung der Kinder belehrt, auch zu Haushaltungsarbeiten angeregt werden. Musik wird getrieben; ebenso auch in diesen Klassen Spiele und Gymnastik, wobei wiederum die Bildung von Klubs angestrebt wird. Hier findet auch die Bewegung zur Ausbreitung der Volkshochschulkurse eine Stätte. Vor allem aber wird das Streben der arbeitenden Klassen unterstützt, die Lebenshaltung zu bessern; Arbeitsvermittlung, Sparkassen, Baugenossenschaften, gewerkschaftliche Organisation, kurz alles, was wir im engeren Sinne soziale Organisation zu nennen pflegen, wird zu befördern gesucht. Aber auch der immer wiederkehrenden Not amerikanischer Verhältnisse, den in der Politik wurzelnden Schäden der örtlichen Verwaltung wird nachgespürt; man sucht Einfluß auf diese Verwaltung zu gewinnen, wobei die Settlements selbst, wenn es irgend möglich ist, Persönlichkeiten aus ihren Reihen zur Verfügung stellen.

Die Liste der möglichen Tätigkeiten ist im Vorstehenden nur angedeutet, nicht erschöpft. Geht man die Berichte der einzelnen Settlements durch, so sieht man, in welchem Maße sie sich an den verschiedenen Aufgaben betätigt haben. Bald tritt das eine oder das andere mehr hervor; die Fürsorge für Kinder und Mütter findet sich sehr häufig, fast überall auch die Anregung der jungen Leute zu Leibesübungen, für die besondere Turnhallen errichtet werden, die zugleich als Räume für Versammlungen und Niederlassungen der Klubs dienen. Große Aufmerksamkeit wird an vielen Stellen dem Unterricht zugewendet. Das New Yorker Settlement hat neben den städtischen Abendschulen besondere Klassen für Buchhaltung, Zeichnen, Elektrizität, Sprachunterricht, Stenographie eingerichtet. Das College Settlement in New York unterhält neben einem Kindergarten Klassen für die verschiedensten Unterrichtskurse, so in Modellierarbeit, Tischlerei, Schneiderei, Kochen usw. In dem College Settlement von Boston findet man Unterricht im Englischen und Handfertigkeit nach schwedischem Muster (Sloyd) für Knaben, Kochklassen für Mädchen. Sehr umfassende Ausbildung in den verschiedenen Fächern, so in der industriellen und politischen Geschichte Amerikas, in Haushaltung mit verschiedenen Abteilungen, in den schönen Künsten, wie Freihandzeichnen, industriellem Zeichnen, Malen usw., Musikunterricht für verschiedene Instrumente, Unterricht in körperlichen Übungen, aber auch Tanzunterricht gewährt die Educational Alliance in New York. Ganz allgemein ist die Darbietung von Lesestoff durch Bibliotheken, wie denn überhaupt, soweit ich es übersehen kann, zurzeit kein Land es mit dem amerikanischen Bibliothekswesen aufnehmen kann. Namentlich ist auch das Bemühen hervorzuheben, die Benutzung der Bibliotheken dem Publikum so bequem und dadurch so anziehend wie möglich zu machen.

Der Schwerpunkt der Settlements liegt ihrer ganzen Entstehung und Entwicklung nach in der Pflege der nachbarlichen Beziehungen. Ein großer

Digitized by Google

Teil dieser Aufgabe wird dadurch erfüllt, daß die Einwohner in ihren verschiedenen Gruppierungen zu mannigfacher Tätigkeit, zur Vereinigung in Klubs, zum Besuche der durch die Settlements veranstalteten Abende angeregt werden und durch gleichzeitigen nahen Verkehr mit den Insassen der Settlements auf höhere Lebensbedürfnisse aufmerksam gemacht, zu diesen Bedürfnissen gewissermaßen erzogen werden. Gerade dies Ein- und Ausgehen, diese nachbarliche Ungezwungenheit hat mir in den von mir besuchten Settlements einen bedeutenden Eindruck hinterlassen. Aber die Helfer suchen auch die Einwohner in ihren Häusern auf, suchen da zu helfen und zu bessern.

In Boston besuchte ich mit zwei der residents des South-End House, in New York mit einer andern, die früher Inspektor des tenement department gewesen war, die Straßen und Quartiere der ärmeren Klassen, die ich in Boston sehr erträglich, in New York zum Teil unerträglich fand. Das Dunkel, der Schmutz, der Mangel an jedem Lebensbehagen, zu dem ein Teil der Bewohner dieser Quartiere verurteilt sind, löst naturgemäß den brennenden Wunsch aus, hier zu bessern und zu helfen. Und in der Tat ist gerade von den Settlements eine entscheidende und erfolgreiche Bewegung auf diesem Gebiet ausgegangen. Ich kann an dieser Stelle auf die Frage der tenements nicht näher eingehen, die nur indirekt zu dem Thema gehört. Nur eine kurze Einschaltung sei gestattet, die mit dem Namen desselben Mannes verknüpft ist, der auch auf dem Gebiet der Wohltätigkeit als der Vorsitzende der N. Y. Charity Organisation Society einen der ersten Namen trägt. Ich meine Robert W. de Forest. Als ich 1904 in der betreffenden Abteilung der St. Louis Weltausstellung zwei dicke Bände erblickte, die den ersten Bericht des New York Tenement House Department darstellten, wurde ich so davon gefesselt, daß ich lange Zeit dabei verweilte und in meinem Tagebuch mir bemerkte, daß dies einer der bedeutendsten Gegenstände der Ausstellung sei. Später hatte ich das Glück, dem Verfasser persönlich näher zu treten und die ganze Bedeutung der Tätigkeit zu würdigen, für die in diesem ersten Bericht Zeugnis abgelegt wurde. Welche Zustände in New York in den Wohnungen der ärmeren Klassen herrschen, wie es in verhältnismäßig kurzer Zeit gelungen ist, einen nicht unerheblichen Teil (für 17—18 000 Familien mit etwa 80—90 000 Personen) der berüchtigten Tenements in gesunde, bequeme und reinliche Häuser umzuwandeln, das muß man in dem Bericht selbst nachlesen, dessen Darstellung durch ausgezeichnete Pläne, Photographien und statistisches Material ergänzt ist. Es ist mir nicht bekannt, ob die Errichtung des tenement house department auf die Anregung der Settlements zurückzuführen ist. Jedenfalls aber liegt die Beobachtung und Besserung dieser Zustände durchaus in der Richtung ihrer Tätigkeit; für das New York University Settlement wird sie ausdrücklich bezeugt. Überhaupt bemüht sich gerade dieses Settlement um Besserung der städtischen Verwaltung, zu der die Säuberung der Verwaltung von unreinen Elementen und der Häuser von unreinen Gerüchen zu ihren vornehmsten Aufgaben gehört. Dahin gehören überhaupt die Bemühungen der Settlements um Einrichtung öffentlicher Bäder, Bibliotheken, Parks usw. Vielfach hat eine derartige Initiative

Digitized by Google

die Niedersetzung von Kommissionen zur Folge gehabt, die zur gründlichen Untersuchung und demnächst zu gesetzgeberischer Behandlung der angeregten Gegenstände führte; auch wurden häufiger Mitglieder der Settlements in öffentliche, ihrer Tätigkeit entsprechende Stellungen berufen, so als Fabrikinspektoren, als Mitglieder der Gesundheitskommissionen und dergl. Graham Taylor hebt auch den stärker werdenden Anteil der Settlementsarbeit an der Beilegung von industriellen Steitigkeiten, an dem Zusammenwirken mit den Fabrikinspektoren, an Verbesserung der Arbeiterschutzgesetzgebung hervor. Ein sehr lebendiges Beispiel hierfür bot mir das Chicago University Settlement, das kurze Zeit vor meinem Besuche den großen Streik der in den Stock yards beschäftigten Arbeiter mitgemacht hatte. In der „Unity" berichtet Miß Mc. Dowell über den Einfluß, den das Settlement seit dem Streik von 1894 auf die arbeitende Bevölkerung gewonnen hatte. Als sie damals die Arbeiter einlud, soziale Fragen zu erörtern, erhielt sie unweigerlich die Antwort. „Wir wagen es nicht, wenn wir nicht unsere Arbeit verlieren wollen." Als sich dann in der Stille eine Organisation der Schlächter gebildet hatte und sie zu einer Diskussion eingeladen wurde, nahm sie wahr, daß die Organisation sich geheim hielt und die Leiter beunruhigt waren, sich entdeckt zu sehen. Diese Unsicherheit verschwand allmählich und die Leute gewannen den Mut ihrer Überzeugung. Es wurde, als der Streik von 1904 begann, auf gute Ordnung, namentlich auf Befolgung der Gesetze gehalten und Unruhen unterdrückt. Der Polizeihauptmann stellte den Mädchen, die 1894 die schwierigste Aufgabe bei Aufrechterhaltung der Ordnung geboten hatten, das Zeugnis aus, daß sie sich 1904 musterhaft gehalten hätten; das sei ihrer Organisation zu danken.

Ein Punkt verdient noch der besonderen Hervorhebung, weil er im engsten Zusammenhang mit dem Zweck dieser Arbeit steht, das Verhältnis der Settlements zur Wohltätigkeit. Unzweifelhaft geht die Settlementsbewegung von einer charitativen Grundlage aus. Man wird lebhaft an die Bewegung vom Ende des 18. Jahrhunderts erinnert, die in der sog. Aufklärungsepoche begann und sich von der rein religiös-armenpflegerischen Tätigkeit der früheren Zeit als aufklärend-philanthropische Bewegung unterschied. Man prüfte den Zustand der armen Bevölkerung und kam zu der uns heute weit geläufigeren Vorstellung, daß man der Armut am besten dadurch steuern kann, daß man Schulen für arme Kinder errichtet, die Erwachsenen zum Sparen anhält und dergl. mehr. Damals entstanden die zahlreichen gemeinnützigen Gesellschaften, die die sog. Armenschulen einrichteten, Sparkassen, Leihhäuser und dergl. begründeten. Damals gab es noch keine industrielle Arbeiterschaft und erst recht keine soziale Bewegung im heutigen Sinne. Aber gemeinsam ist der philanthropischen Arbeit jener Zeit und der sozialen Tätigkeit der heutigen Settlements, daß sie die Ursachen des Übels kennen zu lernen suchen und sich von der tiefen Überzeugung durchdringen lassen, daß es besser sei, Krankheit zu verhüten als sie nachträglich zu heilen. Aber es liegt dennoch in der Natur der Sache, daß sie bei näherer Berührung mit denjenigen Kreisen, deren Lebenshaltung sie verbessern, deren geistiges und sittliches Niveau sie erhöhen wollen, Zustände antreffen, die zunächst noch gar nicht für soziale Hilfe in jenem

Digitized by Google

höheren Sinne reif sind, die einfach nach materieller Hilfe verlangen. Daran können sie nicht vorbeigehen, schon deshalb nicht, weil in diesen Kreisen nur sehr langsam der Unterschied bemerkt wird, der zwischen Settlement und charity organisation besteht und weil in den meisten Fällen das Vertrauen zu dem Settlement-Arbeiter erst dadurch gewonnen wird, daß materielle Hilfe dargeboten und vermittelt wird. Die Frage kann daher nicht sein, ob das Settlement seine Augen vor der materiellen Not schließen soll, sondern nur ob es selbst die materielle Hilfe gewähren oder andere hierfür in Anspruch nehmen soll. Man wird sagen können, daß das erste in der Tat außerhalb seines Arbeitsgebietes liegt und daß es für das Settlement nicht ungefährlich ist, selbst den Helfer zu machen. Aber den Vermittler darf und muß es machen. Sehr charakteristisch und wahrscheinlich für viele Fälle zutreffend ist, was das South-End House in einem seiner Berichte sagt: „Die Bedürftigkeit unter unsern Nachbarn, im letzten Winter, vom Mangel an Feuerungsmaterial herrührend, diente dazu, mancherlei Leute zu uns zu führen, die sonst schwerlich in dem natürlichen Lauf der Dinge zu uns gekommen sein würden. So wurde manche Freundschaft geschlossen, die seitdem gewachsen und weiter ausgebaut worden ist."

Ähnliches hörte ich in Greenwich House, wo man zu dem Problem sehr ernsthaft Stellung genommen hat. Auch dort erkannte man, daß man in der Praxis sehr viel mit Dingen zu tun hatte, die im Grunde Wohltätigkeit waren: der Umstand, daß diese Tätigkeit in nachbarlicher Gesinnung geübt wurde, nahm ihr nicht den Charakter der Wohltätigkeit. Man mußte sich daher über eine vernünftige Behandlung der Angelegenheit schlüssig machen und namentlich auch die Verbindnng mit der eigentlichen Wohltätigkeit ins Auge fassen. Man entschied sich praktisch dafür, bei gänzlich unbekannten Leuten und da, wo es sich um eine voraussichtlich dauernde Bedürftigkeit handelte, die Bittsteller an die C. O. S. zu verweisen, während da, wo es sich um wohlbekannte Personen und um eine nur vorübergehende Notlage handelte, das Settlement selbst helfend eingriff. Zu beachten ist hierbei, daß wie ich in dem Abschnitt über die Privatwohltätigkeit näher ausgeführt habe, die C. O. Societies selbst dahin streben, nicht direkt Unterstützung zu geben, sondern nur eine Vermittlungsstelle der Wohltätigkeit zu sein, eine Art clearing house, das die Gebenden und die Nehmenden zusammenbringt. Abgesehen von dieser mittelbar oder unmittelbar geübten, in der Tat wohl kaum zu entbehrenden Hilfstätigkeit der Settlements darf nicht unbeachtet gelassen werden, daß gewisse Einrichtungen, wie Krippen, Kinderbewahranstalten, Krankenküchen, Ferienkolonien, durchaus dem Kreise der Veranstaltungen zugehören, die wir dem Gebiete der Armenpflege und Wohltätigkeit zuzuweisen pflegen. Die vielfach gerade auf derartige Arbeit gerichtete Tätigkeit erklärt es auch, warum in der Literatur eine so große Zahl von Settlements aufgeführt ist. In der Tat ist noch nicht die Hälfte davon Settlements in dem eigentlichen Sinne, d. h. in dem Sinne sozialer Arbeit von einem unter der ärmeren Bevölkerung befindlichen, durch die Niederlassung der helfenden Kräfte gekennzeichneten Mittelpunkt aus. Dagegen wird der Umstand, daß auch andere als residents an den Arbeiten teilnehmen, der Einrichtung nicht den Charakter des Settlement nehmen.

Digitized by Google

Umgekehrt wird das Settlement seine Aufgabe noch besser erfüllen können, wenn neben den festen, durch Wohnung mit ihm eng verknüpften Mitarbeitern eine Reihe helfender Kräfte mitwirkt, die den Geist dieser sozialen Tätigkeit in sich aufnehmen und weiter verbreiten.

Den Umfang der Settlementarbeit zu schätzen, ist überaus schwierig, weil hier Ziffern sehr wenig besagen. Die in dem mehrerwähnten Progreſs verzeichneten Settlemens berichten von 1568 Klubs und 1502 Klassen, mit denen sie auf 55 000 verschiedene Personen, davon 9000 Männer und etwa 31 000 Frauen und Mädchen Einfluß gewinnen. Es kommt aber darauf an, was dieser Einfluß bedeutet. Wenn z. B. die Educational Alliance in ihrem Bericht 18 200 Personen aufführt, die an ihren Einrichtungen teilnehmen, so muß bemerkt werden, daß hierunter 10 000 sich befinden, die Einlagen in die Pfennigsparkasse machen und 3000, die die Bibliothek besuchen, während 1000 an den Klubs, 1200 an den Klassen teilnehmen. Sicher haben auch Sparer und Leser vielfachen Vorteil; aber der auf sie geübte Einfluß läßt sich dem nicht vergleichen, der von dem vorzüglichen Klassenunterricht ausgeht. Auf der andern Seite nehmen an der Lektüre der Bücher im häuslichen Kreise wahrscheinlich sehr viel mehr Personen teil, als das Ausleihverzeichnis angibt, und werden durch Übung der Sparsamkeit viel mehr Familienangehörige zu wirtschaftlicher Lebensweise angeregt, als die Zahl der eingetragenen Sparer nachweist. Und ganz ebenso wird die Tätigkeit, die einem bestimmt bezeichneten Personenkreise gegenüber geübt wird, rückwirken auf viele, die nicht ganz unmittelbar und äußerlich sichtbar davon betroffen sind. Ein gutes Beispiel wird gegeben, das weitere Kreise anregt; Untersuchungen und Forschungen über wichtige Punkte des sozialen Lebens wirken auf die Staats- und Gemeindebehörden, um sie zu Verbesserungen zu veranlassen, von denen wiederum Unzählige Vorteil und Genuß haben. Kurz die sogenannten Imponderabilien sind bei derartiger Tätigkeit von großer Bedeutung.

Ein anderer Punkt darf aber bei Würdigung der Settlementsarbeit nicht vergessen werden. Sie erreicht den eigentlichen eingeborenen Amerikaner nur in geringstem Maße. Ihre Haupttätigkeit ist in Wahrheit dem ausländischen Einwanderer zugewendet, den zu amerikanisieren ihre vornehmste Aufgabe bildet. Ich erwähnte schon, wie in dem University Chicago Settlement vier Nationen den Hauptkern der dortigen Bevölkerung bilden, wie in der Gegend von Hull House die Armenier und Griechen überwiegen, wie die Educational Alliance namentlich den jüdischen Einwanderern sich zuwendet. Diese Wahrnehmung wiederholt sich bei fast allen Settlements. Mit besonderer Genugtuung berichtet Margarete Vida Scudder in Boston über den glücklichen Erfolg ihrer Bestrebungen, um die Italiener in Amerika heimisch zu machen. Der von dem Settlement angeregte Italo-Americano Club hat sich erheblich erweitert; musikalische, poetische Rezitationen, Beschäftigung mit Kunst und Geschichte waren hilfreich, um die Italiener anzuziehen; italienisch sprechende Amerikaner standen dem Klub zur Seite. Daneben ein Nähklub für die Frauen und der mit Schwierigkeiten verbundene Versuch, die Italiener in der englischen Sprache zu unterrichten. Es handelt sich hierbei, wohl bemerkt, um einen im allgemeinen sehr niedrigen Bildungs-

Digitized by Google

stand, der die Hebung auf ein höheres Niveau bei dem Einwandernden unmittelbar ganz ausgeschlossen erscheinen läßt; für die Arbeit im höheren Sinne kommt erst die zweite und dritte Generation in Betracht, die sich allerdings erstaunlich schnell amerikanisiert. Ich erinnere an die in dem Abschnitt über die Einwanderung mitgeteilte Tatsache, daß das germanische Element im letzten Jahrzehnt sehr erheblich gegenüber der slavischen und italienischen Einwanderung zurückgegangen ist und damit das Niveau des Standard der Einwandernden sich überhaupt sehr erheblich gesenkt hat. Es wird sich im ganzen um mehr als 20 Nationalitäten handeln, die für die Einwanderung in Frage kommen. Die jüdische Einwanderung nimmt hierbei insofern eine etwas andere Stellung ein als die übrigen, als für die jüdische Bevölkerung verhältnismäßig sehr reiche Mittel zur Verfügung stehen und das jüdische Element ganz besonders schnell sich zu assimilieren scheint, namentlich soweit es Kenntnis der englischen Sprache und die äußere Lebenshaltung betrifft. Sehr eingehend wurde die Frage der jüdischen Settlements 1902 in der zweiten Conference of Jewich Charities behandelt. Die Zahl von 92, die in den Verhandlungen angegeben ist, halte ich zwar auch aus dem schon angegebenen Grunde für sehr übertrieben, was auch mit der Auffassung eines der Redner in der Konferenz übereinstimmte, der aussprach, jüdische Settlements seien so selten, wie Schlangen in Irland; immerhin wird in der Unterstützung und sozialen Erziehung der jüdischen Einwanderer viel geleistet. Geklagt wird von allen Beteiligten über die ungünstigen sanitären Bedingungen, die Ausbeutung der Kinderarbeit, den üblen Einfluß der Großstadt auf die Moralität der Jugend. Öfter als in den Berichten anderer Settlements findet sich die Bemerkung darüber, wie schnell die zweite Generation sich der alten Tradition entwöhne. In den jüdischen Theatern, deren Vorstellungen in dem Jargon des Yiddish gegeben werden, sah ich zwei sehr beliebte Stücke, die den Gegensatz zwischen den Alten und den Jungen zu etwas sentimentalem aber doch ergreifendem Ausdruck brachten. Speziell von jüdischer Seite wird daher auch, ebenso wie von den Settlements der verschiedenen christlichen Konfessionen auf die religiöse Seite ein großes Gewicht gelegt. Aber auch hier bleibt die Hauptaufgabe, den Fremden zu amerikanisieren und dem Einwanderer diejenigen Lebensbedingungen zu verschaffen, die ihm im eigenen Vaterlande versagt blieben. Und auch hier soll das Mittel die Verbindung zwischen allen Klassen der Bevölkerung sein, die Schaffung eines gemeinschaftlichen Bodens, wo Reiche und Arme, Gebildete und Ungebildete, Eingeborene und Fremde sich treffen. Blaustein, der ausgezeichnete Leiter der Educational Alliance in New York, gibt ihrem letzten und wertvollsten Zwecke nicht ohne Emphase in folgenden Worten Ausdruck: „So hilft sie vor allem dem Fremden die amerikanischen Einrichtungen besser zu verstehen, setzt ihn in den Stand zu erfahren, wie Freiheit und Gesetz Hand in Hand gehen, und lehrt ihn, daß die Rechte des Bürgers auch Pflichten bedingen und daß die Amerikaner eine Nation bilden, regiert durch das Volk zum Besten des Volkes".

Digitized by Google

IX.

Schlußbetrachtung.

Niemand, der mit den Leitern der Charity Organization Societies und der Settlements verkehrt, niemand, der ihren Sitzungen und ihren Versammlungen beigewohnt hat, wird sich dem Eindruck entziehen können, daß hier ein ungewöhnlicher, von jugendlichem Enthusiasmus getragener Idealismus herrscht. Ein sicherer Blick für die Wirklichkeit des Lebens verbindet sich mit einem fast unbesieglichen Gefühl der Hoffnung, daß es besser werden kann und muß und daß die Linie in der Entwicklung der Nation nicht abwärts, sondern aufwärts führt. Ich wüßte auf dem europäischen Festland keinen Fall, in dem eine neue Idee, wie die der juvenile courts, mit so unwiderstehlicher Kraft die Gemüter ergriffen und mit wahrer Eisenbahngeschwindigkeit zur praktischen Verwirklichung in der Mehrzahl der Bundesstaaten geführt hätte. Überall sind die charakteristischen Züge das Bestreben, den Menschen auf sich selbst zu stellen, die besseren Kräfte in ihm zu wecken, ihm so zu helfen, daß er sich selbst helfen kann und in ihm mit self-respect auch die Fähigkeit für self-support zu entwickeln. Dieser Gesinnung entspricht auch die bekannte Abneigung der amerikanischen Arbeiter gegen ein dem deutschen ähnliches System der Zwangsversicherung, von der befürchtet wird, daß sie die Initiative und die Selbständigkeit der arbeitenden Klassen lähmen möchte; dieser Gesinnung entspringt auch die stete Bereitwilligkeit, zu guten Zwecken große Mittel bereit zu stellen; Parks, Spielplätze, Bibliotheken, Schulen verdanken ihre Entstehung vielfach der Liberalität der amerikanischen Bürger. Dies alles fällt naturgemäß dem besonders auf, der sich um charitative und soziale Angelegenheiten in Amerika in erster Linie kümmert und dem lichten Schein folgt, der von jenen Einrichtungen und Bestrebungen ausströmt. Und vielen Lichtes bedarf es in Amerika, um das Dunkel zu erhellen, das gerade dort über den Stätten der Armut lagert. Nachdem ich weite Entfernungen in Chicago zurückgelegt hatte, um von dem University Settlement zum Hull House zu gelangen, führte ein von dem Polizeichef mir freundlichst beigegebener Beamter mich durch die übleren Quartiere und die Vergnügungsstätten von Chicago. Als ich dort ein schlechtes Haus neben dem andern, eine Kneipe neben der andern sah, wurde ich mir dessen recht bewußt, wie viel Dunkel durch das Licht der Settlements noch aufzuhellen bleibt. Und als ich die Negerquartiere von Washington, das East-End von New York durchschritt und meine Eindrücke

Digitized by Google

mit den Tatsachen verglich, die de Foreſt in ſeinem Bericht über die Tätigkeit der tenement-commission niedergelegt hatte, ergriff mich unwillkürlich das Gefühl, daß dieſem Elend, dieſem Schmutz, dieſer Verkommenheit überhaupt nicht beizukommen ſei. Und wenn ich die Klagen der vaterländiſch geſinnten Amerikaner über den Einfluß der Politik auf die Verwaltung und Rechtſprechung hörte und die unzähligen Zeugniſſe dieſes Einfluſſes in den Berichten der Behörden, in den Verhandlungen der Wohltätigkeitskonferenzen und Vereine wiederfand, dann ſchien es mir faſt, als wenn die Sucht nach Geld und Macht alle guten und ſelbſtloſen Triebe der Geſellſchaft unausrodbar überwuchere. Das Licht, das von all jenen Veranſtaltungen enthuſiaſtiſcher Freunde des Volkes ausſtrahlt, ſchien mir dann wie eine Fackel, mit der der Forſcher in eine neu entdeckte Höhle tritt, deren Dunkel von dem trüben Licht nur ganz wenig erhellt wird. Und dennoch, Licht bleibt Licht und wo es im Dunkeln aufleuchtet, weckt es auch die Hoffnung, daß es vermögend ſein werde, das Dunkel nach und nach ganz zu verdrängen. Dieſe Hoffnung hat jene Führer und Helfer des Volkes begeiſtert und wird ſie weiter und weiter führen.

Ich habe mich mit guter Abſicht auf die Mitteilung jener Wahrnehmungen beſchränkt, die mir unmittelbar zugänglich waren und die ich aus zuverläſſigem Material ergänzen konnte. Es bleibt zum Schluß die Frage, was von den amerikaniſchen Einrichtungen für Deutſchland verwertbar iſt und was ihm Beiſpiel geben kann. Was zunächſt auf dem Gebiet der Wohltätigkeit Form und Art der Hilfe betrifft, ſo haben wir in Deutſchland keinen Grund, das Syſtem der offenen durch geſchloſſene Armenpflege ergänzten öffentlichen Armenpflege mit einem Syſtem der geſchloſſenen durch offene Armenpflege ergänzten zu vertauſchen. Solange in Deutſchland die ehrenamtliche Tätigkeit nicht verſagt, wird die auf dem Bezirksſyſtem beruhende Armenpflege immer mit Erfolg durchführbar ſein; auch liegt kein Grund zu der Befürchtung vor, daß politiſche Einflüſſe ſich in ungehöriger Weiſe bei Übung der Armenpflege geltend machen werden. Dagegen erſcheint mir ſehr beachtenswert die Staatsaufſicht, die in einer Reihe amerikaniſcher Staaten durchgeführt iſt. An ihr fehlt es in Deutſchland und namentlich auf dem Lande; in den Städten wird es ſich mehr um die Ergänzung des ehrenamtlichen Dienſtes durch beſoldete Beamte handeln, die die ehrenamtliche Tätigkeit an jenen Stellen ergänzen, wo ſie ihrer Natur nach nicht ausreichend ſein kann. Mehr noch gilt das für die Übung der Privatwohltätigkeit in den Verhältniſſen der Großſtädte; die in dem Abſchnitt über die Verbindung der Wohltätigkeitsbeſtrebungen hervorgehobene Bedeutung des berufsmäßigen Helfers muß auch für die Verhältniſſe deutſcher Großſtädte gewürdigt werden. Die Vorausſetzung bildet freilich ihre Erziehung und Schulung im charitativen und ſozialen Dienſt, wie ſie vorbildlich in den von Amerika zuerſt begründeten philanthropic schools geübt wird. Die Settlements in ihrer wahren Geſtalt, d. h. als Niederlaſſungen in den ärmſten Bezirken, dürften für Deutſchland keinem ſtark empfundenen Bedürfnis entſprechen. Wir haben zwar keinen Grund, unſere Verhältniſſe beſonders zu rühmen. Auch bei uns gibt es ein über alle Maßen ſchlimmes Wohnungselend, auch bei uns iſt über die Verwahrloſung der Jugend zu

Digitized by Google

klagen, auch bei uns besteht die Scheidung zwischen reich und arm. Dennoch häuft sich dieses Elend nicht so zusammen wie in England und Amerika; so ausgesprochene Armenquartiere mit ihren eigentümlichen Erscheinungen besitzen wir nicht. Die allgemeine Schulpflicht auf der Grundlage des unentgeltlichen Elementarunterrichts, die Bereithaltung zahlreicher Fortbildungseinrichtungen, die wohlgeordnete, jedem Einwohner ohne Unterschied des Glaubens und der Nationalität zugängliche Armenpflege verhindern doch, daß so krasse Ungleichheiten zutage treten, wie in Amerika, ganz abgesehen von den Zuständen der farbigen Bevölkerung, die uns ganz unbekannt ist. Auch ist darauf hinzuweisen, daß wir in den Gemeindehäusern der Kirchengemeinden und den Bezirkseinteilungen zahlreicher Wohltätigkeitseinrichtungen Stellen besitzen, von denen aus eine inmitten der Armenbevölkerung selbst zu betreibende Wohltätigkeitspflege geübt wird. Anderseits ergreifen die gewerkschaftlichen, wesentlich von der Sozialdemokratie beeinflußten Bestrebungen in Deutschland viel weitere Kreise als in Amerika, wo die ungeheuren Massen der Einwanderer von derartigen Organisationen zunächst ausgeschlossen sind. Im übrigen darf bemerkt werden, daß in den zahlreichen Bestrebungen gemeinnützigen Charakters, wie Volksunterhaltungsabenden, Volkshochschulkursen, Schulspielen, Arbeiterinnenheimen und ähnlichem viel von dem getan wird, was in Amerika von den Settlements angestrebt wird. Immerhin darf man an dem von England und Amerika in den Settlements gegebenen Beispiel nicht achtlos vorübergehen. Das Bestreben, die verschiedenen Bevölkerungsklassen einander näher zu bringen, die Lebenshaltung zu heben, ist an und für sich, selbst wenn man eine andere Form der praktischen Verwirklichung wählt, in hohem Maße beachtenswert.

Was mich persönlich am meisten angezogen hat, sind die Jugendgerichte. Ich glaube, daß dem ihnen zu Grunde liegenden Gedanken die Zukunft gehört. Dem Gedanken, den Übeltäter nicht an der Straftat, sondern an seiner Umgebung und den seine Existenz bedingenden Verhältnissen zu messen. Der amerikanischen Gesetzgebung über die Jugendgerichte ist es gelungen, sich von dem Gedanken der Vergeltung und der Abschreckung, der bis heute unser juristisches Denken beherrscht, frei zu machen zugunsten eines sozialen Gedankens. Und was das Merkwürdige ist, dieser soziale Gedanke ist nicht auf dem Papier stehen geblieben, sondern hat in den Personen der zu seiner Verwirklichung berufenen Richter sehr lebendige und verständnisvolle Vertreter gefunden. Ich glaube nicht, daß wir ohne weiteres denselben Erfolg haben würden. Bei uns sind die Richter trotz aller juristischen Bildung oder vielleicht gerade deswegen viel zu sehr auf die formale Seite des Deliktes eingestellt, um seine soziale Seite genügend würdigen zu können. Meines Erachtens leidet hierunter auch die Zwangs- und Fürsorgeerziehung, obwohl ich den durch sie gemachten Fortschritt gewiß nicht verkennen will. Aber zunächst wird der junge Mensch, der eine Straftat verübt hat, vor den ordentlichen Richter gestellt, der Öffentlichkeit völlig preisgegeben, bevor er statt der Strafanstalt eventuell der Fürsorgeerziehung überwiesen wird. Gerade hierin, daß der amerikanische Richter in besonderer Sitzung über die Straftat entscheidet, sie als solche verneinen kann, wenn er aus sozialen

Digitized by Google

Gründen den jungen Menschen nicht verantwortlich findet oder ihn durch eins der mannigfach ihm zur Verfügung stehenden Mittel zu bessern hoffen kann, gerade hierin liegt meines Erachtens der außerordentliche Fortschritt jener Gesetzgebung. Schließlich führt diese Einsicht, wie immer, zu der weiter gehenden Einsicht, daß alles das, was wir Straftat nennen, meist nichts anderes als das Produkt der umgebenden Verhältnisse ist, daß die Übeltat meist aus dem Mangel an Erziehung, jener Mangel aus der Armut und diese wieder aus tausend sichtbaren und unsichtbaren Wirtschaftsquellen entspringt. Wie immer jene ernste Mahnung, die jeder Betrachter einheimischer und ausländischer Zustände der Armut, an den Schluß seiner Betrachtung zu stellen hat, die Mahnung: daß Armenpflege überflüssig machen besser ist als Armenpflege üben.

Digitized by Google

Literatur.

Die nachfolgenden Literaturangaben schließen sich an das Literaturverzeichnis an, das in Heft 52 (Das ausländische Armenwesen) S. 117 gegeben ist. Sie enthalten die seitdem erschienenen wichtigsten Publikationen und die bei der vorstehenden Arbeit hauptsächlich benutzten Schriften. — Vollständige Literaturnachweise enthält außerdem die Bibliographie des Armenwesens, mit 1. und 2. Nachtrag. Berlin, Carl Heymanns Verlag.

I. Allgemeines.

Devine, The principles of relief. 495 p. New York and London, The Macmillan Company. 1904. — Henderson, Charles, Modern Methods of Charity. p. 380—511: The United States of America. New York, The Macmillan Company. 1904. — Department of Commerce and Labor, Bureau of the Census, S.N.D.North, Director. Special Reports. Benevolent Institutions 1904. 335 p. Washington, Government Printing Office. 1905. — Proceedings of the National Conference of Charities and Correction: 30. annual session held in the city of Atlanta, May 6—12, 1903. Edited by Isabel C. Barrows. 640 p. 31. annual session held in the city of Portland, Maine, June 15—22, 1904. Edited by Isabel C. Barrows. 682 p. 32. annual session held in the city of Portland, Oregon, July 15—21, 1905. Edited by Alexander Johnson. 677 p. Press of Fred J. Heer. — Davis, Wm. Harper, The International Congress of Arts and Science. Reprinted from the Popular Science Monthly, November 1904. 32 p. — Universal Exposition at St. Louis 1904. Department of Social Economy, Section of Charities and Correction. 34 p. — Willoughby, W. F., L'assistance aux Etats-Unis et en particulier dans l'état de New York. Le Musée Social, October 1904. p. 209—244. — Grisewood, W. The relief of the poor in America. 41 p. Liverpool, D. Marples & Co., 1905.

II. Die Einwanderung.

Report of the Commission appointed by the president on September 16, 1903 to investigate the condition of the Immigration Station at Ellis Island, 38 p. Washington, Government Printing Office. 1904. — The National Conference on Immigration. Bericht in The National Civic Federation Review, New York, January-February1906. — Is there

Digitized by Google

an immigration peril? The popular impression that the scum of Europe invades the United States vigorously combated by qualified experts. The National Civic Federation Review, New York, June 1905. — The Slav in America. Charities Vol. 13 No. 10, Dec. 3, 1904. — The Negro in the cities of the North. Charities Vol. 15 No. 1, October 7, 1905.

III. Das öffentliche Armenwesen.

Ellwood, Charles A., A Bulletin on the condition of the county almshouses of Missouri. 31 p. Published by the Department of Sociology, University of Missouri. 1904. — Ohio Board of State Charities. 30. annual report for the year ending November 15, 1905. 313 p. — Proceedings of the fourteenth annual Ohio State Conference of Charities and Correction, Columbus, Ohio, September 27—30, 1904. Ohio Bulletin of Char. a. Corr., Dec. 1904. — State Board of Charities of the State of New York, 1903. 37th. annual report for the year 1903. In three volumes. Vol. I: Text, appended papers, 1022, 327, 128 u. 28 p. — Statistical Appendix to Vol. I. 915 p. — Vol. II: Part 1 of this volume contains the constitutional provisions and laws which have relation to the work of the State Board of Charities, and the rules and by-laws of the Board. Part 2 is a directory of the local poor officers, and of the public and the privat charities of the State, which report to the Board. 1469 p. — Vol. III: Charity Legislation in New York 1609 to 1900. 1300 p. — State Board of Charities of the State of New York. Annual Report for the year 1904. 167 p. — The Department of Public Charities of the City of New York. A Statement of Facts. Published by the City Club of New York, May 1903. 63 p. — State Charities Aid Association of New York. 33. annual report, November 1, 1905. 207 p. New York, United Charities Building. — State Charities Aid Association. 13th. annual report to the State Commission in lunacy. November 1, 1905. 81 p. — State Bord of Charity of Massachusetts. 26th. annual report, January 1905. 159 p. — 27th. annual report, January 1906. 157 p. — State Board of Insanity of the Commonwealth of Massachusetts, 7th. annual report for the year ending September 30, 1905. 141 u. LVI p. — Board of State Charities of Indiana. 15th. annual report from November 1, 1903, to October 31, 1904. 165 p. — The Development of public charities in Indiana. An outline of the exhibit of the Board of State Charities, prepared for the Louisiana Purchase Exposition, St. Louis, 1904. 92 p. — The Indiana Bulletin of Charities and Correction, March 1906: Official out-door relief in 1905. — Board of State Commissioners of Public Charities of the State of Illinois. 18th. biennial report, presented to the Governor. October 1, 1904. 462 p.

IV. Die Verbindung der Wohltätigkeitsbestrebungen.

Proceedings of the Section on needy families in their homes at the National Conference of Char. a. Corr. Washington, May 1901. 88 p. Boston, George H. Ellis, 1901. — Richmond, Mary E. Friendly visiting among the poor. A handbook for charity workers. 225 p. New York, The Macmillan Company, 1899. — Richmond, Mary E., Charitable Co-operation. Reprinted from the Report of the Proceedings of the 28th. Nat. Conf. of Char. a. Corr., 1901. 18 p. — The United Hebrew Charities of the City of New York. 31st. annual report, October, 1905. — St. Louis Provident Association. 46th. annual report for the year ending October 31, 1905. — Philadelphia Society for organizing Charity. 27th. annual report for the year ending August 1, 1905. — The Charity Organization Society of Baltimore City. 24th. annual report for the year ending October 31, 1905. —

Digitized by Google

Associated Charities of Boston, 26th. annual report, November 1905. — The Charity Organization Society of the City of New York. 23d. annual report from Juli 1, 1904, to September 30, 1905. — Reports of the Jewish Charities of Chicago. New Series, Vol. IV. For the year ending April 30, 1904. — Charity Organization Society of Buffalo, N. Y. 27th. annual report 1904. — Brooklyn Bureau of Charities. 25th. anniversary meeting November 19, 1903. — Brackett, Supervision and Education in Charity. 222 p. New York, The Macmillan Company, 1903. — Devine, Edward T., The practice of charity, individual, associated and organized. 210 p. New York, Dodd, Mead & Company. 1904.

V. Die Staatsaufsicht.

Zu vergleichen die Angaben zu III.

VI. Fürsorge für Kinder.

Folks, The care of destitute, neglected and delinquent children. 251 p. New York, Macmillan Company, 1902. — Children's Aid Society, New York. 53d. annual report for the year ending October 1, 1905. — Paquet. A., Die Hauptformen der Jugendfürsorge in den Vereinigten Staaten. Jahrbuch der Fürsorge I, 1906, S. 1—22. Dresden, O. V. Böhmert, 1906. — Brandt, Lilian, On the Verge of dependence. Charities Vol. 15 Nr. 14 January 6, 1906, p. 462 ff. — History of Child Saving in the United States at the 20th. Nat. Conf. of Char. a. Corr. in Chicago, June, 1893. Report of the Comittee on the History of Child-saving work. 261 u. 59 p. — New York Juvenile Asylum. Proposed Sequel to a work of great usefulness.

VII. Die Jugendgerichtshöfe.

Manual of the New York Society for the prevention of cruelty to children with forms and references, compiled by Elbridge T. Gerry. 174 p. 1906. — Baernreither, J. M., Jugendfürsorge und Strafrecht in den Vereinigten Staaten von Amerika. Ein Beitrag zur Erziehungspolitik unserer Zeit. 304 S. Leipzig, Duncker & Humblot. 1905. — Julhiet, Edouard. Les tribunaux pour enfants aux états-unis. Le Musée Social Avril 1906. p. 165—227. Paris, Arthur Rousseau. — Jenkins, E. Fellows, Origin of the juvenile court and laws for the betterment of children. 10 p. New York City 1905. — New York Society for the prevention of cruelty to children 31st. annual report December 31, 1905. — A Campaign for childhood. Juvenile courts and probation. Charities Vol. 13 No. 15, January 7, 1905.

VIII. Settlements.

Neighborhood Work. Charities Vol. 15 No. 16, Jan. 20, 1906. p. 535. — Schreiber, Adele, Settlements. (Ein Weg zum sozialen Verständnis.) 16 S. Sammlung Sozialer Fortschritt Nr. 23. Leipzig, Felix Dietrich, 1904. — Zentralstelle für Arbeiter-Wohlfahrtseinrichtungen. Vorberichte für die XV. Konferenz am 8. und 9. Juni 1906 in Nürnberg und Fürth. II. Die Anbahnung und Pflege von Beziehungen zwischen den verschiedenen Volkskreisen. 72 S. Als Manuskript gedr. Berlin, Carl Heymanns Verlag, 1906. — Social Progress. An international yearbook of economic, industrial, social and religious statistics 1906. Edited by Josiah Strong, Wm. H. Tolman and Wm. D. P. Bliss 336 p. The Baker and Taylor Co. Publishers, New York. — First Report of the Tenement House Department of the City of New York. January 1902—July 1903.

Digitized by Google

Vol. I. 426 p. Vol. II. 480 p. — The Eductional Alliance (East Broadway and Jefferson Street) New York. 11th. annual report 1903. Announcement for 1904—1905. — College Settlements Association, Boston. 16th. annual report from October 1904 to Oct. 1905. — Bibliography of college, social, university and church settlements. Compiled by Caroline Williamson Montgomery, Chicago, for the College Settlements Association. Fifth edition revised and enlarged. 147 p. Chicago 1905. — Social Settlements. Eine Reihe von Artikeln in Social Service. Vol. XI No. 2, April 1905. — The Settlement Worker, the School Teacher, the Nurse and others. Charities Vol. 15 No. 2, Oct. 14, 1905. p. 102. — Woods, Robert A., University Settlements: their point and drift. Reprinted from the Quarterly Journal of Economics. Vol. XIV, October 1899. 22 p. Boston, G. H. Ellis.

REESE LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA

Altenburg,
Pierersche Hofbuchdruckerei
Stephan Geibel & Co.

Digitized by Google

THIS BOOK IS DUE ON THE LAST DATE STAMPED BELOW

AN INITIAL FINE OF 25 CENTS
WILL BE ASSESSED FOR FAILURE TO RETURN THIS BOOK ON THE DATE DUE. THE PENALTY WILL INCREASE TO 50 CENTS ON THE FOURTH DAY AND TO $1.00 ON THE SEVENTH DAY OVERDUE.

FEB 22 1944

LD 21–10m-5,'43(6061s)

Digitized by Google

Deutscher verein für armenpflege und wohlthätigkeit, Berlin.
Schriften ...

.D4
v.77

FEB 22 1944 Feb 1944

HV274
.D4
v.77
170346

Leipzig
no 77

UNIVER... ...RARY

Digitized by Google

Digitized by Google